

WSPÓŁCZESNE OBLICZA WŁADZY POLITYCZNEJ.

WYBRANE ZAGADNIENIA

**Pod redakcją naukową
Marcina RACHWAŁA**



**Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Poznań 2017**

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Arkadiusz Żukowski

prof. UAM dr hab. Magdalena Musiał-Karg

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-09-9

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 61 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Wstęp	5
Zbigniew BŁOK	
Erozja władzy państwa narodowego	9
Andrzej CHODUBSKI	
Reżim autorytarny jako model sprawowania władzy politycznej	21
Eugeniusz PONCZEK	
Zjawisko mityzacji władzy politycznej – od onnipotencji do autodestrukcji	31
Marek ŻYROMSKI	
Koncepcja władzy Michaela Manna	41
Małgorzata KOŁODZIEJCZAK, Marta WRZEŚNIEWSKA-PIETRZAK	
Immanentne i akcydentalne paradoksy populizmu	49
Marcin RACHWAŁ	
Znikający wyborcy – partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego	61
Marta CZAKOWSKA	
Formy inicjatyw i działań zmierzających do wzrostu partycypacji w wyborach w Polsce	75
Katarzyna MOŁSKA	
Analiza frekwencji wyborczej na poziomie gminnym.	
Przypadek gminy Dobra (Szczecińska)	83
Jerzy LESZKOWICZ-BACZYŃSKI	
Budżet partycypacyjny jako element aktywizacji społeczności miejskich. Co osiągamy, co tracimy?	97
Agnieszka OPALIŃSKA, Katarzyna KACZMAREK	
<i>Bottom up</i> – nowoczesne narzędzie partycypacji społecznej	113
Łukasz DAMURSKI	
Poszerzony program partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego na przykładzie małego miasta – sukces czy porażka?	123
Maciej MAGIERA	
Partycypacja obywatelska w zarządzaniu kryzysowym – problem mentalności	135
Szymon WIERZBIŃSKI	
Elity polityczne III Rzeczypospolitej wobec oddziaływania mitów i stereotypów na pamięć zbiorową społeczeństwa polskiego w latach 1989–2015	143
Krzysztof ŁABĘDŹ	
Poglądy i postawy społeczeństwa polskiego sprzyjające „dobrej zmianie”	159
Łukasz JĘDRZEJSKI	
Wizerunek władz partyjno-państwowych w Polskiej Kronice Filmowej w latach 1957–1970	169

Wstęp

Władza jest powszechnie występującym zjawiskiem w życiu społecznym, aczkolwiek nie oznacza to, iż łatwo jest uchwycić jej istotę i skonstruować propozycję definicyjną. „Wśród przyczyn trudności w określeniu władzy leży powszechność jej występowania w życiu człowieka od początku jego społecznego rozwoju, obecność niemal we wszystkich kontaktach międzyludzkich, szeroki zakres dziedzin społecznej aktywności, który sobą obejmuje. Ponadto realizacja władzy dotyka najgłębszych interesów życiowych poszczególnych jednostek i różnych grup społecznych, co nie pozostaje bez znaczenia dla całego procesu poznawczego, który się z tą kategorią wiąże” (Czajowski, 1999, s. 32).

Powszechność występowania władzy jest przyczyną co najmniej dwóch grup trudności. „Po pierwsze, bardzo trudno, a być może wręcz niemożliwe, byłoby stworzyć jedną teorię władzy, która obejmowałaby wszystkie przejawy władzy i to w dodatku we wszystkich epokach i we wszystkich kręgach kulturowo-cywilizacyjnych. Po drugie, złożoność problematyki władzy powoduje trudności z badaniami empirycznymi nad władzą – tym bardziej, iż mechanizmy władzy bardzo często pozostają w ukryciu, a samo występowanie władzy pojawia się dopiero poprzez jej efekty [...]” (Żyromski, 2013, s. 47–48).

Mając na względzie powyżej zasygnalizowane uwarunkowania należy podkreślić, iż „władza to zjawisko przenikające życie społeczne we wszystkich jego obszarach, obecne we wszystkich społeczeństwach, historycznych i współczesnych. Na jednym biegunie, w największej makroskali, jest ona centralnym aspektem politycznych stosunków międzynarodowych, a także relacji gospodarczych między państwami czy korporacjami wielonarodowymi. Na drugim biegunie, w skali mikro, realizuje się w najprostszych międzyludzkich kontaktach czy interakcjach” (Sztompka, 2003, s. 369). Wieloaspektowość podjętej tematyki powoduje, iż siłą rzeczy Autorzy artykułów składających się na publikację skupili się na wybranych zagadnieniach odnoszących się do jednego obszaru występowania władzy, tj. do obszaru władzy politycznej.

Niniejszy tom otwierają rozważania prof. Zbigniewa Bloka na temat erozji władzy państwa narodowego. W konkluzji Autor podkreślił, iż obecnie „wyraźnie przyspieszyło zarówno tempo erozji klasycznej władzy formalnej, jak i dynamika kreowania władzy nieformalnej, bezpodmiotowej, często niewidocznej, która jako taka nie musi już zabiegać o legitymizację a co najwyżej o swą skuteczność”. W efekcie uprawnione jest wprowadzenie nowej terminologii, tj. „władztwo” i „governance” dla określenia obecnego charakteru władzy państwowej. W szkicu autorstwa prof. Andrzeja Chodubskiego zostały podjęte rozważania dotyczące istoty reżimu autorytarnego, który ma tendencję do umacniania w okresie kryzysu instytucji demokratycznych, gdyż

wówczas zyskuje na popularności koncepcja władzy *silnej ręki*. Prof. Eugeniusz Ponczek przedmiotem swojego artykułu uczynił zjawisko mityzacji władzy politycznej, natomiast prof. Marek Żyromski poddał analizie koncepcję władzy Michaela Manna. „Jego model władzy IEMP obejmuje władzę ideologiczną, ekonomiczną, militarną i polityczną, które łącznie tworzą władzę społeczną, a więc władzę funkcjonującą w danym systemie społeczno-politycznym”. Tak więc w koncepcji M. Manna władza społeczna wyrasta z czterech źródeł, co wskazuje na jej złożony charakter. Dr Małgorzata Kołodziejczak i dr Marta Wrześniewska-Pietrzak przedmiotem badań uczyniły populizm. Jak wskazały Autorki, celem szkicu było przedstawienie wybranych typów paradoksów współczesnego populizmu.

W początkowych artykułach zostały podjęte kwestie koncepcyjne dotyczące wybranych aspektów władzy politycznej. Kolejne szkice zostały zogniskowane na prezentacji praktyki funkcjonowania mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, semibezpośredniej i bezpośredniej.

Współczesne państwa demokratyczne zmagają się z problemem spadającej frekwencji wyborczej, co wywołuje zaniepokojenie, gdyż aktywność obywatelska jest niezwykle istotna dla prawidłowego funkcjonowania przedmiotowego systemu politycznego. Wskazanej problematyce zostały poświęcone następne artykuły. Dr Marcin Rachwał analizie poddał zagadnienie spadającej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak również przedstawił możliwe kierunki działań mające zwiększyć zainteresowanie elektoratu wskazanymi wyborami. Dr Marta Czakowska również podjęła w swoich badaniach problematykę spadającej frekwencji wyborczej. Jak wskazała we wstępie swojego szkicu, „jednym z przejawów powszechnego kryzysu demokracji i utraty zaufania dość szerokiego kręgu ludzi do jej mechanizmów jest od lat notowana wysoka absencja uprawnionych do głosowania w wyborach i referendach”. W podsumowaniu badań Autorka przybliżyła kilka inicjatyw mających zmotywować wyborców do szerszego udziału w życiu publicznym, wśród których znalazła się propozycja wprowadzenia indywidualnych zawiadomień wyborców o głosowaniu. Z kolei mgr Katarzyna Molska przybliżyła *casus* frekwencji wyborczej w gminie Dobra (Szczecińska). Podjęte badania stanowią istotny głos w dyskusji o kondycji społeczeństwa obywatelskiego, gdyż dotyczą gminy, w której w badanym okresie (2000–2014) zazwyczaj notowano wysoką frekwencję wyborczą (wyższą niż w powiecie, województwie, jak i w skali całego państwa). Autorka podjęła próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o przyczyny zaistniałej sytuacji.

Kolejne artykuły przybliżają praktykę funkcjonowania instrumentów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), które znajdują zastosowanie na poziomie lokalnym. Prof. Jerzy Leszkowicz-Baczyński analizie poddał budżet partycypacyjny, wskazując m.in. niedoskonałości procedury w polskich warunkach, natomiast dr Agnieszka Opalińska i mgr Katarzyna Kaczmarek podjęły badania dotyczące procesu *bottom up*. Wskazane narzędzie partycypacji społecznej opiera się na zaangażowaniu mieszkańców podczas wstępnego etapu rewitalizacji przestrzeni publicznej. Autorki tekstu przedstawiły założenia idei *bottom up*, praktykę na przykładzie Danii, natomiast w zakończeniu dokonały analizy porównawczej przywołanej procedury z konsultacjami społecznymi przeprowadzanymi w Polsce. Dr inż. Łukasz Damurski przedmiotem rozważań uczynił

poszerzony program partycypacji społecznej w dziedzinie planowania przestrzennego, który został zrealizowany w Nowogrodzie Bobrzańskim w latach 2014–2015. Na tle studium przypadku Autor zaprezentował także ogólne uwagi dotyczące procedur partycypacyjnych w obszarze planowania przestrzennego z punktu widzenia przepisów prawa, jak również praktyki ich stosowania. Z kolei dr Maciej Magiera przedstawił argumenty za zwiększeniem partycypacji społecznej w innym zakresie, tj. w obszarze zarządzania kryzysowego. Jak słusznie zauważył Autor szkicu, wymaga to jednak „zmiany mentalności zarówno po stronie społeczeństwa, jak i samej administracji publicznej”.

Tak więc znaczną część niniejszej publikacji wypełniają artykuły dotyczące mechanizmów, które umożliwiają suwerenowi wywieranie wpływu na funkcjonowanie współczesnych państw demokratycznych. W tym kontekście warto podkreślić, iż „demokracja jest formą rządów szczególnie złożoną i wymagającą nieustannego doskonalenia oraz podmiotowej partycypacji obywateli” (*Demokracja...*, 2016, s. 14). Kolejne szkice zostały poświęcone wybranym zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem systemu politycznego RP po 1989 roku.

Dr Szymon Wierzbński ukazał rolę mitów politycznych w budowaniu identyfikacji wyborców z określoną opcją polityczną. Wspomniany mechanizm został zobrażowany za pomocą dwóch mitów politycznych dotyczących kompromisu zawartego przy Okrągłym Stole oraz postaci Lecha Wałęsy. Efektem funkcjonowania mitów jest wytworzenie odmiennych percepcji rzeczywistości społecznej, a zatem to co w jednym opisie jest sukcesem, w opozycyjnej interpretacji jest klęską. Z kolei prof. Krzysztof Łabędź podjął próbę odpowiedzi na pytanie o przyczyny, które umożliwiły odniesienie zwycięstwa wyborczego przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 roku. Tym samym analiza została skoncentrowana na wskazaniu postaw i poglądów obecnych w świadomości społeczeństwa, które sprzyjają poparciu dla Prawa i Sprawiedliwości.

Niniejszą publikację zamyka artykuł autorstwa mgra Łukasza Jędrzejskiego, w którym został przybliżony sposób prezentacji władz partyjno-państwowych na łamach Polskiej Kroniki Filmowej w latach 1957–1970. Tak więc Autor podjął temat dotyczący funkcjonowania władzy politycznej w ramach systemu niedemokratycznego.

W tym miejscu chciałbym podziękować wszystkim Autorom artykułów zamieszczonych w niniejszej książce za podjęcie trudu przeprowadzenia badań i opublikowania ich efektów. Wyrażam nadzieję, iż zaprezentowane teksty będą stanowiły ciekawą lekturę, która okaże się inspiracją do podjęcia dalszych badań.

Marcin Rachwał

Bibliografia

- Czajowski A. (1999), *Władza polityczna. Analiza pojęcia*, w: *Studia z teorii polityki*, t. I, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Demokracja współczesna – wymiar polski i międzynarodowy* (2016), red. J. Kornaś, Ł. Danel, Toruń.
- Sztompka P. (2003), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.
- Żyromski M. (2013), *Współczesne oblicza władzy politycznej – kilka uwag wstępnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.

Erozja władzy państwa narodowego

Streszczenie: Autor przyjmuje Parsonsa koncepcję władzy oraz definiuje normatywny model suwerennej władzy państwowej i westfalski model państwa narodowego. Następnie wymienia czynniki modyfikujące zakres władzy państwowej i je analizuje. Do czynników tych zalicza: globalizację, integrację, decentralizację, samorządność, społeczeństwo obywatelskie, demokrację i biurokrację. Większość tych czynników wpływa negatywnie na zakres suwerennej władzy państwowej. Dodatkowo zakres władzy państwa narodowego umniejsza postęp cywilizacyjny, który ułatwia przemieszczanie się ludzi i kapitału, przekazywanie informacji i obrazów, komunikowanie się władzy z obywatelami oraz bezpośrednio samych obywateli itd. Pod tym wpływem zmieniły się też wspólnoty polityczne, które współcześnie nie określają się wyłącznie według logiki terytorialnej. Dezintermediacja została rozciągnięta również na sferę polityczną, co oznacza, że władza państwowa traci monopol w zarządzaniu interesem narodowym. W konkluzji autor stwierdza, że pod wpływem opisanych czynników, władzy państwowej już nie przysługują ani suwerenność, ani prawomocność. Jesteśmy świadkami erozji władzy formalnej oraz kreowania władzy nieformalnej, bezpodmiotowej, często niewidocznej, która nie zabiega o legitymizację, a koncentruje się wyłącznie na swej skuteczności. Uzasadnione jest zatem wprowadzenie nowego nazewnictwa: „władztwo” i „governance” dla określenia nowego charakteru władzy państwowej.

Słowa kluczowe: westfalski model państwa, model suwerenności władzy państwowej, dezintermediacja polityczna, „władztwo”, „governance”

Wprowadzenie

Na wstępie poczynię kilka uwag ogólnych dotyczących założeń teoretyczno-metodologicznych oraz istoty państwa narodowego. Za T. Parsonsem przyjmuję, że władza w ogóle, a więc i władza państwowa jest cechą systemową, co oznacza między innymi, że jej kształt determinowany jest przez strukturę systemu, jego hierarchiczność itd. „Żadna relacja władzy nie może być wyłączona z systemu instytucjonalnego, z którego wyrasta” i dalej „Władzy jako pewnej właściwości nie można też przenieść do innego systemu”. W pierwszej kolejności odnosi się to do władzy państwowej, której udział w systemie politycznym czy państwowym jest najbardziej widoczny. Władza państwowa ma kompetencje i możliwości zmiany systemu, ale też może ona ulec likwidacji, gdy system ulegnie destrukcji bądź głębokiej zmianie.

Z tych powodów, w tym artykule malejący zakres władzy państwowej analizować będziemy w powiązaniu z systemem, który jest systemem państwa narodowego. Podam jego genezę oraz ewolucję, wskażę na czynniki wewnątrzsystemowe i usytuowane w jego otoczeniu, które modyfikują istotę systemu, a zarazem doprowadzają do umniejszenia zakresu władzy państwowej.

Wiele czynników, które uaktywniły się w połowie XX wieku oddziaływało już wcześniej, ale nie były zbyt silne i nie mogły w sposób jakościowy odmienić systemu i charakteru władzy państwowej. Zdarzające się przypadki zmniejszenia zakresu władzy państwowej zaliczane były do wyjątków, na ogół nie dotyczyły światowych czy regionalnych mocarstw albo były spowodowane przyjęciem pewnej doktryny nie-sprzyjającej władzy państwowej przez niektóre totalitaryzmy. Totalitaryzm jak wiadomo zakłada zatopienie jednostki w „absolucie”, a nim, w zależności od przyjętej doktryny, mogło być nie tylko państwo, lecz partia, naród, społeczeństwo bezklasowe itd. Formalna rola władzy państwowej była zachowana, ale faktyczną sprawował aparat partyjny, który dublował struktury władzy państwowej i eliminował je z procesów decyzyjnych.

Doktryny społeczne mają wpływ na zakres władzy państwowej również w systemach demokratycznych, o czym bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszego opracowania.

Suweren w sposób dobrowolny i świadomy, bądź zagrożony czy przymuszony ceduje na rzecz władzy państwowej szerokie uprawnienia. Westfalski model państwa narodowego sprowadzał się do zapewnienia władzy, pełnej suwerenności na jej terytorium. Co zatem oznacza ta pełna suwerenność? Otóż oznaczała ona:

- prawo do artykułowania interesów narodowych;
- pełną swobodę w stanowieniu i egzekwowaniu prawa oraz w rozwiązywaniu sporów;
- monopol na użycie środków przemocy materialnej wewnątrz kraju;
- uznanie państwa narodowego za podmiot równorzędnny z innymi podmiotami międzynarodowymi;
- swobodę w decydowaniu o użyciu siły wobec innego państwa;
- ograniczoną rolę prawa międzynarodowego – mogło ono ustanawiać jedynie minimalne reguły koegzystencji państw.

Władza państwowa wyposażona w tak szerokie kompetencje nie podlegała, przynajmniej formalnie, żadnej władzy nadrzędnej ani nie musiała liczyć się z żadnym autorytetem na terytorium kraju i jako taka była władzą suwerenną, co oznaczało, że musiała uprawomocniać się sama.

Jak już wcześniej zastrzegłem, ten normatywny model suwerennej władzy państwowej w praktyce nie zawsze mógł być w pełni zrealizowany, bowiem żadna władza państwowa nie działa w próżni społecznej.

Od początku procesów globalizacyjnych i integracyjnych zachodzących w świecie ujawniła się wyraźna tendencja redukcji funkcji władzy państwowej w prowadzeniu polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Zanim zacznę analizować przyczyny i sposoby redukcji zakresu władzy państwowej warto wyjaśnić, co rozumiem przez system państwa narodowego. Otóż, pojęcia tego nie da się zdefiniować jednoznacznie, a skoro tak to pozostaje nam jego opis. Większość autorów uznaje, że państwa narodowe pojawiły się w połowie XVIII wieku, gdy zwyciężyła idea o tym, że państwo stanowi instytucję usługową w stosunku do wyodrębnionych całości zwanych narodami. Inni za początek międzynarodowego systemu państwowego w Europie uznają traktat westfalski z 1648 roku, w myśl którego Europa miała być podzielona na odrębne i niezależne państwa (Gilarek, 2003, s. 28).

Westfalski model państwa narodowego przewidywał pełną suwerenność jego władzy na danym terytorium. Jeszcze inni uważają, że państwa narodowe zdominowały życie polityczne dopiero w XIX wieku, a konkretnie od roku 1815, gdy na Kongresie Wiedeńskim przyjęto, iż zasięg władzy państwowej powinien być tożsamy z terytorium zamieszkałym przez dany naród. Problem wydawał się być rozwikłany, ale z kolei powstały trudności ze zdefiniowaniem „narodu” (Wnuk-Lipiński, 2004, s. 23). Ponadto zaczęto zastanawiać się, czy można mianem „państwa narodowego” określać sytuację, gdy jego terytorium zamieszkują różne narodowości.

Zawsze wtedy, gdy tworzymy kategorię z dwóch nie do końca zdefiniowanych pojęć, sytuacja wyjątkowo się komplikuje. O wyborze definicji każdorazowo zatem będą decydowały cele analizy. Jeżeli zainteresowania badawcze będą koncentrowały się na badaniu kultury, języka czy tradycji na danym terytorium państwowym, zamieszkałym przez różne narody, uzasadnione będzie operowanie pojęciem „państwa wielonarodowego”. Jeżeli zaś zamierzamy zbadać cele działania państwa i okaże się, że państwo to wykorzystuje swoje wszystkie instytucje (prawne, kulturowe, gospodarcze) do realizacji dobra jednego narodu, nie biorąc pod uwagę dobra innych narodów czy mniejszości narodowych zamieszkujących jego terytorium, to termin „państwo narodowe” jest jak najbardziej odpowiedni (Zwoliński, 2005, s. 133).

Czynniki modyfikujące zakres władzy państwowej

Od połowy XX wieku obserwujemy coraz bardziej nasilające się procesy, które zdaniem wielu obserwatorów interpretowane są jako kryzysowe dla systemów państw narodowych. Władza państwowa jako podsystem w tym systemie, podziela jego los i musi stawić czoła wszystkim tym oddziaływaniom. Oddziaływania te wynikają głównie z procesów:

- globalizacji,
- integracji,
- decentralizacji i samorządności oraz tworzenia się społeczeństw obywatelskich,
- demokratyzacji i biurokratyzacji.

Zwolennicy procesów globalizacyjnych i integracji uzasadniają swoje stanowisko tym, że osiągnięty poziom naukowo-techniczny wymusza nową organizację funkcjonowania społeczeństw opartą już nie na wspólnocie narodowej, lecz na wspólnocie cywilizacyjnej. Ogłoszono więc erę kryzysu państwa narodowego, bowiem stwarza ono jedynie bariery rozwoju cywilizacyjnego poprzez:

- izolację własnego społeczeństwa,
- ochronę własnego przemysłu i handlu,
- ograniczanie konkurencji,

a bariery te hamują rozwój rynku światowego.

Najlepiej więc na gruzach państw narodowych zbudować państwo globalne, które stworzy odpowiadającą potrzebom skalę produkcji i skalę rynku. Realizacja tego zadania oznacza zaś utratę suwerenności politycznej, ekonomicznej, militarnej, a w dalszej kolejności i tożsamości kulturowej.

W tej sytuacji automatycznie nasuwa się pytanie o to, jakie czynniki bezpośrednio prowadzą do utraty suwerenności władzy państwowej, jaki mają one charakter i jakie konsekwencje społeczne z tego wynikają?

Rozpocznijmy naszą analizę od ukazania roli doktryn społecznych w tym procesie. W naszej analizie skoncentrujemy się nie na doktrynach w ogóle, a jedynie na tej, która miała realny wpływ na funkcjonowanie władzy państwowej. Pominiemy przykładowo doktryny anarchistyczne, które w wielu wersjach przyjmują całkowitą likwidację władzy państwowej i tak anarcho-kapitalizm lansuje ustrój, w którym zarówno w gospodarce, jak i w polityce, w kulturze funkcjonują wyłącznie niekontrolowane rynki. Na zasadach rynkowych miałyby działać także: sądownictwo, policja, obrona terytorium kraju itd. Doktryna ta zakłada, że zbiór rynków jest samoregulującym się systemem i jako taki skutecznie zastąpi władzę państwową, aparat urzędniczy, związki zawodowe, opodatkowanie obywateli. Doktrynę tę zwaną libertarianizmem, która proponuje zastąpić władzę państwową niekontrolowanymi rynkami, stworzył Ludwig von Mises, a nazwę anarcho-kapitalizm wprowadził jego uczeń Murray N. Rothbard (Guzek, 2012, s. 29–31).

W ostatnich kilkudziesięciu latach przede wszystkim rządy krajów rozwiniętych, integrujących się i posiadających ambicje demokratycznego legitymizowania się występowały pod sztandarami liberalizmu z takimi wartościami jak indywidualizm, wolność jednostek, prawa natury itd. Doktryna ta z natury rzeczy zmierzała do ograniczenia władzy państwowej w polityce, gospodarce, kulturze i zmierzała do stworzenia systemu społecznego z ograniczoną możliwością ingerowania weń władzy państwowej.

Liberalizm w sferze gospodarczej jako pierwszy zaproponował A. Smith. Składać się miał on z idei samoregulującego się rynku oraz mechanizmu określonego mianem „niewidzialnej ręki”, który miał zapewnić optymalną alokację zasobów. Ważną ideą był też wolny, to znaczy bez ceł, handel między krajami oraz to, że bogactwo jednostek, ich interes własny jest najlepszym sposobem bogacenia się społeczeństw. A. Smith ograniczał doktrynalnie rolę władzy państwowej, ale jej bynajmniej nie wykluczał, bowiem przewidywał nieredukowalny zakres ingerencji państwa w sferę gospodarczą (*Teoria...*, 2005, s. 32).

Znacznie dalej w redukowaniu funkcji władzy państwowej posunął się „neoliberalizm” podbudowany doktryną F. Hayeka i M. Friedmana. Liberalizm w ich wersji głosił pogląd, że gospodarka jako całość może się regulować i równoważyć sama i nie ma potrzeby ingerowania władzy w sieć powiązań międzynarodowych. Tak zdefiniowany liberalizm oznaczał propozycję daleko idącej redukcji funkcji regulacyjnych władzy państwowej, tak dużej, iż oznaczała ona samowolę banków, korporacji międzynarodowych i innych uczestników rynku światowego. Samowola ta doprowadziła do wielu, dziś już widocznych gołym okiem, negatywnych skutków społecznych. Tak duże wykluczenie władzy państwowej z regulacji własnej gospodarki spowodowało powstanie zdeformowanych przez monopole spekulacyjne rynków finansowych oraz agencji ratingowych monopolizujących informacje rynkowe. Te ostatnie stały się wręcz grupami nacisku kierującymi się prywatnymi interesami, często politycznymi, nierealizującymi swych celów statutowych (Guzek, 2012, s. 29–31).

Władze państw narodowych, kierując się liberalizmem, stworzyły takie warunki działania bankom, iż mogły one wprowadzać w obieg nadmierną ilość pieniądza kredytowego, mogły spekulować i uzyskiwać nieuzasadnione zyski, wykorzystując swą pozycję na rynkach papierów wartościowych, a korporacje mogły usuwać swoich konkurentów, zmuszać się z innymi uczestnikami rynku, ustalać ceny na rynkach międzynarodowych, a nawet tworzyć związki monopolistyczne. Nic więc zadziwiającego w tym, że aktywa korporacji i banków działających w skali międzynarodowej przewyższyły wkrótce poziom wielkości PKB wielu państw narodowych na świecie. Trudno mi więc podzielić pogląd J. Osińskiego, który za mało eksplanacyjne, wręcz za irracjonalne uznaje stwierdzenie, że zyski wielu korporacji transnarodowych są większe niż budżety narodowe państw małych czy średnich (Osiński, 2008, s. 424). Wprost przeciwnie, kosztem zmniejszającego się zakresu władzy państwowej powstają nowe podmioty polityczne, których działalność nie ogranicza się do terytorium jednego kraju, lecz przekracza granice państw narodowych i swą działalność, bardzo często nawet nie statutową, prowadzą w skali międzynarodowej i globalnej. Kryzys roku 2008 był tego ewidentnym przykładem, a zarazem sygnałem ostrzegawczym przed liberalizmem, ale jak widać sygnałem w dalszym ciągu nieskutecznym.

Władze banków, instytucji finansowych i korporacji transnarodowych, międzynarodowych organizacji (np. UEFA, Greenpeace), a nawet lobbyści interesów zorganizowanych grup przestępczych są w stanie wymusić pożądaną przez nich zmiany w krajowych systemach prawnych zarówno małych, jak i średnich państw narodowych.

Rządy państw narodowych prześcigają się w programach przyciągania inwestorów zagranicznych do swoich państw i w ramach tych akcji dokonują korzystnych zmian dla zagranicznego pracodawcy w kodeksach pracy, w polityce podatkowej, w programach udzielania subwencji inwestorom, a nawet są skłonni pozbawić swoich obywateli przywilejów płacowych, osłon socjalnych i efektywnej opieki zdrowotnej.

Formalnie władza państwowa w dalszym ciągu odpowiada politycznie za gospodarkę, bezpieczeństwo socjalne itd., ale już wcześniej wyzbyła się ona wielu mechanizmów regulujących na rzecz MFW, BŚ czy UE. Tym samym rządy te pozbawiły się sygnałów ostrzegawczych płynących z rynku. Grecja czy Portugalia, pozbywając się własnej waluty, nie była w stanie odbierać sygnałów o niebezpieczeństwach wynikających ze spadku stopy procentowej, a także o niebezpieczeństwach wynikających z nadmiernego potaniania kredytów lub ujemnego bilansu handlowego czy płatniczego.

Rozrost sektora finansowego w stosunku do realnego sektora gospodarki światowej jest określany mianem finansyzacji. W roku 2007 aktywa finansowe stanowiły aż 340% PKB, nieco zmalały w 2008 roku, ale już od roku 2009 zaczęły wzrastać i to aż trzykrotnie szybciej od wzrostu PKB.

Finansyzacja przyczyniła się do powstania paradoksu polegającego na tym, że instrumenty, które sporządzono po to, aby zmniejszać ryzyko regulacji na rynkach towarowych, są wykorzystywane przez graczy rynkowych do całkowicie odmiennych celów – do spekulacji i do dezinformacji pozostałych uczestników rynku i rządów państw narodowych (Godłów-Legiędź, 2012, s. 83 i 85).

Co wypełnia lukę, która powstała wraz z redukcją zakresu suwerennej władzy państwa narodowego? Otóż F. Fucuyama stwierdza, że „Lukę tę współcześnie wypeł-

nia menażeria wielonarodowych korporacji, organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych, syndykatów zbrodni, grup terrorystycznych itd., które wprowadzie dysponują jakąś tam siłą lub jakąś tam prawomocnością, ale rzadko i jednym, i drugim” (Fukuyama, 2005, s. 138).

Na temat rosnącej i destrukcyjnej roli i siły wielkich korporacji, instytucji bankowych i finansowych, podzielam pogląd M. Guzka, który bardziej perspektywicznie widzi skutki polityki prowadzonej przez banki i korporacje ponadnarodowe. Banki, jego zdaniem, przekształcając się w korporacje finansowe jednocześnie produkują szczególnego rodzaju towary nazywane „instrumentami finansowymi”, które rozpoznawane są po pewnym czasie jako „aktywa toksyczne”, czyli papiery wartościowe z fikcyjną wartością.

Niebezpieczeństwo dla suwerenności władzy państwowej wynika też z tego, że korporacje ponadnarodowe uzyskują prawo do podejmowania decyzji dotyczących działalności podległych im spółek, filii i oddziałów, które nie wymagają akceptacji przez organy państwowe, nie wymagają ich uchwalenia, czyli regulacje korporacyjne są automatycznie uznawane za zgodne z prawem krajowym.

M. Guzek stawia pytanie: co będzie, gdy prawie wszystkie przedsiębiorstwa w kraju staną się własnością korporacji międzynarodowych? Czy wtedy utrzymanie wyłączności decydowania o losach własnego społeczeństwa przez władzę państwową będzie iluzją i czy będzie to wtedy jeszcze ograniczeniem wykonywania suwerenności, czy ograniczenie suwerenności? (Guzek, 2012, s. 45–46).

Postawmy kolejne pytanie. Jak ta opisywana powyżej rzeczywistość ma się do tak cenionej powszechnie, przynajmniej deklaratywnie, demokracji?

Globalizacja, którą tak skutecznie wspiera neoliberalizm, doprowadziła nie tylko do otwarcia rynków lokalnych i rynków państw narodowych, do zwolnienia wszelkich hamulców rozwojowych instytucjom finansowym i korporacjom, do zapewnienia im możliwości nieskrępowanej ekspansji, a co najważniejsze, bardzo skutecznie chroniła własność korporacyjną i doprowadziła do uwolnienia ich od politycznej ingerencji rządów państw narodowych. A co więcej, w stanie deregulacji rynku światowego spowodowanej, między innymi, brakiem państwa globalnego, instytucje finansowe i korporacyjne mogą bez ograniczeń zwalczać obcą konkurencję, możliwe są ich zmywy, a nawet związki typu monopolistycznego.

Tego typu przewaga wielkich ponadnarodowych korporacji i organizacji stworzyła pewien priorytet dla upowszechniania logiki korporacyjnej, która bardzo różni się od logiki wynikającej z modelu demokracji liberalnej. Logiki te oparte są na odmiennych typach racjonalności. Pozbawienie możliwości wpływania na bardzo ważne decyzje, o ile nie na najważniejsze, dotyczące narodu, obywateli, jest równoznaczne z pozbawieniem władzy możliwości artykulacji i realizacji ich interesów. Możliwości kontrolowania decyzji korporacji i organizacji transnarodowych automatycznie pozbawione są też instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

Uprawniony jest zatem wniosek, iż pod wpływem opisywanych powyżej praktyk coraz to większa część ważnych dla społeczeństwa, obywateli decyzji przechodzi od instytucji demokratycznych, tj. instytucji władzy państwowej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do instytucji niedemokratycznych, do korporacji i organizacji

międzynarodowych, które odpowiadają wyłącznie przed członkami własnych struktur korporacyjnych (Wnuk-Lipiński, 2004, s. 11, 72 i 98).

Niektórzy teoretycy nie wyobrażają sobie istnienia demokracji bez wolnego rynku, a obserwowane trendy rozwoju rynku światowego stymulowane przez globalizację nie wykazują, aby rynek światowy stawał się rynkiem wolnym. Wprost przeciwnie, jest to rynek „swawolny” dla niektórych podmiotów.

Globalizacja wcale nie tworzy wspólnoty w skali świata, wprost przeciwnie, drastycznie rozwiera różnice między najbiedniejszymi a najbogatszymi. W roku 1820, według A. Madisona, rozpiętość w poziomie rozwoju pomiędzy najbardziej rozwiniętą gospodarką Wielkiej Brytanii a najbiedniejszym regionem świata (Afryką) wynosiła jak 4:1. Pod koniec XX wieku pomiędzy najbogatszym regionem (USA) a najbiedniejszym wyniosła już 20:1. Liczba ludności w świecie szacowana jest na 7 mld, ale 80 procent globalnego PKB należy do 1 mld ludzi, a zaledwie 20 procent do pozostałych 6 mld. Szacuje się, że jedna czwarta miliarda ludzi żyje za mniej niż 1,25 dolara USA dziennie. Maleje też pomoc krajom biednym z 0,7 procent PKB w roku 1970 do 0,32 procent w roku 2010. Globalizacja oznacza więc bogacenie się dla 10–15 procent i ubożenie dla 85–90 procent ludności świata.

Jest dużo sensu w stwierdzeniu, że „bogaci są globalni, a nędzarze lokalni”. Globalizacja skupia się na projekcie bogacenia się jednostek, a nie na bogactwie zbiorowym. Jeżeli założymy, że wspólnota polityczna wymaga stanu wewnętrznej jednorodności, to trzeba przyznać, że nie można jej uzyskać bez spłaszczenia różnic w bogactwie. Globalizacja zatem nie tworzy wspólnoty w skali globalnej (Ziółkowska, 2009, s. 200 i 206).

Nie ma zatem podstaw, aby stwierdzić, że globalizacja prowadzi do powstania „demos” w skali świata. Założenia, iż prowadzi ona do powstania „narodu kosmopolitycznego” i do „kosmopolitycznej demokracji” działającej w skali świata należy zaliczyć do nierealistycznych, życzeniowych i wręcz utopijnych na tle tego co się dzieje. Nie ma też skutecznego rządzenia w skali światowej i dlatego nie podzielam poglądu B. Olszewskiej-Dyoniziak, że rządzenie to przestało być utopią (Olszewska-Dyoniziak, 2003, s. 130).

Logika „liberalnej demokracji” nie przekroczyła skali państwa narodowego, stąd coraz bardziej widoczna jest jej „niekontabilność” z kapitalizmem globalnym (Wnuk-Lipiński, 2004, s. 14).

Malejący zakres władzy państwowej związany z wytracaniem suwerenności państwa narodowego jest zatem zagrożeniem dla demokracji. Paradoks zaś polega na tym, że neoliberalizm, który optując za ograniczeniem władzy państwowej na rzecz instytucji finansowych, korporacji transnarodowych i organizacji pozarządowych podcina korzenie funkcjonowania własnego modelu demokracji.

Kolejną relacją, która wymaga przeanalizowania jest relacja władza państwowa a ugrupowanie integracyjne. Relacja ta ma inny charakter niż relacja władza państwowa-globalizacja. Na tę ostatnią relację nie wszystkie władze państw narodowych miały możliwość wpływania. Ta pierwsza zaś była zawsze dziełem wspólnym rządów państw zgłaszających akces do integracji, chociaż motywy podjęcia tych decyzji już nie były identyczne.

Słabsze podmioty integracji liczą na ogół, że uda się im za cenę oddania części władzy, czyli za ograniczenie w wykonywaniu suwerenności, rozwiązać problemy, których samodzielnie nie potrafią, bowiem władze państwowe w zdecydowanej większości krajów utraciły możliwość kontrolowania gospodarki światowej, utraciły możliwość zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, możliwość produkcji wielu towarów w skali opłacalnej, a ponadto odczuwają deficyt kapitału finansowego, brak miejsc pracy itd.

Silniejsze podmioty integracji liczą zaś na to, że uda się im poprzez uzyskanie przewagi w instytucjach UE poszerzyć zakres swoich wpływów politycznych na cały obszar zintegrowanych państw i jeszcze bardziej wzmocnić się gospodarczo i finansowo. Losy władz krajów należących do UE zależeć będą od tego, jaki model integracji przebiję się i zostanie faktycznie zrealizowany. Czy będzie to:

- model federacji państw, czy też
- model Europy jako państwa narodów.

Model federacji zakłada wyrzeczenie się pewnego zakresu suwerenności w związku z koniecznością upodobnienia się państw członkowskich, czyli wspólne rozwiązania w sferze regulacji gospodarowania, w sferze prawodawstwa, w sferze polityki i kultury. Homogenizacja państw dokonywać winna się z wykorzystaniem zasady subsydialności, a nie na podstawie obligatoryjnych regulacji wypracowanych przez instytucje ugrupowania integracyjnego.

Model państwa narodów przewiduje pełne przekazanie suwerenności na rzecz instytucji integracyjnych, czyli redukcję państwa narodowego oraz znaczenia narodu. Unia Europejska w modelu państwa narodów składałaby się z trzech poziomów:

- poziomu regionów;
- poziomu zmodyfikowanych państw narodowych nie opartych już na więziach etnicznych, a o więzi demotyczne;
- poziomu organów unijnych (ponadnarodowych).

Nową rolę zmodyfikowanych państw narodowych, jak pisze J. E. Ziółkowska, byłoby wypełnienie zbyt dużego przestrzeni pomiędzy regionami a organami unijnymi po to, aby umożliwić rozwiązywanie konfliktów, które mogą pojawić się w tej przestrzeni (Ziółkowska, 2009, s. 202).

Problem wyboru modelu nie został jak dotąd ostatecznie rozstrzygnięty, mimo iż wyraźnie wpływa on na suwerenność władz państw członkowskich UE. W praktyce mamy do czynienia z rozwiązaniami pochodzącymi z obu tych modeli. I tak, Rada UE podejmuje decyzje jednomyślnie w sprawach wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych. Członkami są szefowie państw i rządów krajów UE. Z kolei Komisja Europejska i Parlament Europejski są instytucjami, które należy zaliczyć do modelu „państwa narodów”. Instytucje te mają wiążący głos w sprawach współpracy gospodarczej, zmierzają do wspólnej waluty, europejskich sił zbrojnych i obywatelstwa UE. Możliwe są jednak też inne ścieżki rozwoju (Ziółkowska, 2009, s. 203–204).

Zakresu władzy państwowej nie da się z powodzeniem regulować z zewnątrz nawet wtedy, gdy zgadzają się na te regulacje władze czy elity polityczne kraju członkowskiego. Bardziej obiektywnym czynnikiem decydującym o wyborze tego czy innego

modelu integracji jest struktura więzi społecznych. Tak długo, jak długo dominować w niej będą więzi etniczne, tak długo wyzbywanie się suwerenności przez władzę państwową nie będzie miało uzasadnienia. Nie da się bowiem pominąć etnicznych odrębności, bowiem te niosą ze sobą określone wartości, tradycje, kulturę, język, wychowanie itd. Bez uwzględnienia tych odrębności, bez odpowiednich instytucji społecznych nie da się skutecznie rozwiązywać konfliktów społecznych zrodzonych na tym tle. Poza tym, czego jesteśmy ostatnio obserwatorami, w krajach UE interes ekonomiczny kraju członkowskiego wygrywa z interesem ogólnounijnym. W przypadku kryzysu ekonomicznego, władza kraju członkowskiego podejmuje w pierwszej kolejności starania o ochronę własnego interesu gospodarczego, a dopiero później o naprawę sytuacji w innych państwach unijnych. Podobna sytuacja występuje w interesie bezpieczeństwa – konflikt zbrojny odczytany zostaje jako priorytet partykularnego bezpieczeństwa narodowego, a nie bezpieczeństwa całego bloku i stąd rację ma F. Fukuyama, gdy stwierdza, że nie ma autonomicznych sił zbrojnych ONZ, a też na dobrą sprawę europejskich, czyli NATO (Fukuyama, 2005, s. 134).

Spór wokół stacjonowania wojsk NATO w Niemczech czy na wschodniej flance NATO jest kwestią ewidentnego interesu nie tylko z zakresu bezpieczeństwa, ale też interesu ekonomicznego Niemiec i krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Władze państw narodowych wyrzekają się suwerenności militarnej, zawiązując ugrupowania militarne. Technika wojskowa bowiem tak przyspieszyła w ostatnich dziesiątkach lat, iż prawie żadne państwo nie jest w stanie wytworzyć wyposażenia dla współczesnej armii i nie jest w stanie tego dokonać zarówno ze względów techniczno-technologicznych, jak i finansowych. Wyjątkiem są Stany Zjednoczone jako supermocarstwo światowe, w znacznie mniejszym stopniu Rosja czy Chiny.

Władze państwowe tracą też możliwość oddziaływania na własne bezpieczeństwo wskutek polityki prowadzonej przez „hegemoną” jakim stały się Stany Zjednoczone w sferze politycznej i militarnej na świecie. Jak stwierdził E. Wnuk-Lipiński, Stany Zjednoczone sprawują w świecie funkcje policyjno-interwencyjne samodzielnie, bądź z udziałem sojuszników, ale to nie oni są decydentami w tych sprawach (Wnuk-Lipiński, 2004, s. 13). Jako przykład posłużyć może wojna w Iraku, która była skutkiem kłamstwa, manipulacji politycznej i propagandy stosowanej przez Sekretarza Stanu Colina Powella w interesie G. W. Busha – prezydenta USA. Okazało się to wszystko kłamstwem, bo rząd Iraku nie posiadał broni masowego rażenia, a Saddam nie miał kontaktów z Al-Kaidą, wprost przeciwnie, powszechnie wiadano o ich wzajemnej wrogości (Harańczyk, 2013, s. 190).

Władza państwowa zmienia się też na skutek własnych decyzji inspirowanych przez idee demokratyczne i prakseologiczne. Mam tu na uwadze realizowane procesy decentralizacji zarządzania państwem. Sprowadzają się one do przekazywania pewnych kompetencji samorządom terytorialnym, samorządom zawodowym oraz instytucjom społeczeństwa obywatelskiego. Mówi się, że w wyniku tych działań dochodzi do łamania pięciu monopolu władzy państwowej – monopolu politycznego, jednolitej władzy, własności państwowej, finansowego i administracji państwowej. Procesy te są od początku do końca nadzorowane i kontrolowane, przyspieszane bądź hamowane przez organy władzy państwowej. Stąd nie traktuję tego procesu jako osłabienie wła-

dzy państwa, wprost przeciwnie – władza przekazuje w gruncie rzeczy obowiązki, zachowując swoje kompetencje nadzoru i kontroli, i co najważniejsze reguluje strumienie pieniędzy kierowanych do instytucji samorządowych i organizacji obywatelskich. Są więc to procesy, które wzmacniają władzę państwa, a niekoniecznie pomniejszają jej zakres.

Ostatnią grupę czynników wpływających na zakres władzy państwa narodowego wiązać należy z postępem cywilizacyjnym, z łatwością przemieszczania się ludzi i kapitału, z łatwością przekazywania informacji i obrazów, z łatwością komunikowania się władzy z obywatelami oraz bezpośrednio samych obywateli itd.

W pierwszej kolejności z postępu technologicznego w telekomunikacji skorzystały rynki finansowe, między innymi dzięki redukcji kosztów transakcyjnych i szybkiemu pozyskiwaniu danych mogły zawierać transakcje przez całą dobę i to równocześnie w wielu centralach finansowych świata. Dzięki inżynierii finansowej, instytucje finansowe budowały swoją potęgę ekonomiczną i uzyskiwały przewagę nad władzami państw narodowych (Jędrzejowska, 2012, s. 109). Uwolnione instytucje finansowe, korporacje transnarodowe i organizacje pozarządowe pokonywały dzięki postępowi, określanemu też mianem rewolucji informatycznej, granice państw narodowych bez żadnych przeszkód. Co więcej, zmieniły się pod tym wpływem wspólnoty polityczne, które współcześnie nie określają się wyłącznie według logiki terytorialnej. Internet umożliwił wyeliminowanie pośredników w transakcjach handlowych, można nabywać towar bezpośrednio u producenta, ekonomiści określają to jako dezintermediację („odpośredniczenie”). Dezintermediacja wywiera wpływ przede wszystkim na banki, bowiem tracą one częściowo szansę na udzielenie kredytu. Z jednej strony klienci zamiast trzymać pieniądze na kontach bankowych bezpośrednio inwestują je w papiery wartościowe, a pożyczkobiorcy z kolei mogą uzyskiwać środki nie tylko z banków, a bezpośrednio z rynku kapitałowego poprzez emisję na przykład obligacji itd.

Z kolei J. E. Ziółkowska pisze o dezintermediacji politycznej, że zaciera ona terytorialne granice państw narodowych, że władza przestaje mieć monopol na zarządzanie interesem narodowym, a nowi aktorzy, to znaczy instytucje i organizacje międzynarodowe, deprecjonują struktury polityczne (Ziółkowska, 2009, s. 204 i 206).

Władza państwowa traci też monopol albo raczej przewagę w sferze komunikowania się ze społeczeństwem, a to za sprawą globalnych sieci radiowo-telewizyjnych i internetowych, które bez przeszkód pokonują granice państw narodowych i dzielą świat na monstrialne centra nadawcze oraz rozproszone peryferia (Wnuk-Lipiński, 2004, s. 12).

Można więc przyjąć, że rzeczywiście pod wpływem opisanych powyżej czynników władzy państwowej już nie przysługuje z automatu ani suwerenność, ani prawomocność (Fukuyama, 2005, s. 114).

Reasumując można stwierdzić, iż w ostatnich latach wyraźnie przyspieszyło zarówno tempo erozji klasycznej władzy formalnej, jak i dynamika kreowania władzy nieformalnej, bezpodmiotowej, często niewidocznej, która jako taka nie musi już zabiegać o legitymizację a co najwyżej o swą skuteczność. Ten rodzaj władzy bardzo różni się od westfalskiego modelu władzy i dlatego zarezerwowano dla niego nową nazwę „władztwo”, „governance”.

Władztwo definiujemy jako zdolność do skutecznego wywoływania określonych zdarzeń bez posiadania formalnego, prawnego tytułu do wydawania poleceń (Czempiel, 1992; cyt. za: Wnuk-Lipiński, 2004, s. 181). Władztwo oznacza też, że to władza państwowa ze swą hierarchiczną strukturą, korzystająca z prawa do obligatoryjnej regulacji, zmienia się i coraz więcej spraw załatwia poprzez negocjacje prowadzone przez zdecentralizowane układy płynnych sojuszy w ramach struktur sieciowych, a nie w ramach państwowych struktur pionowych (Sommer, 2007, s. 25).

Bibliografia

- Czempiel E.-O. (1992), *Governance and Democratization*, w: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge; cyt. za: Wnuk-Lipiński E. (2004), *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wyd. ZNAK, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków.
- Fukuyama F. (2005), *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań.
- Gilarek K. (2003), *Państwo narodowe a globalizacja – dynamika powstania nowego ładu*, Wyd. A. Marszałek, Toruń.
- Godłów-Legiędź J. (2012), *Od dominacji metodologii ekonomicznej do kryzysu*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, red. M. Guzek, Wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Guzek M. (2012), *Liberalizm synergiczny na tle sporów doktrynalnych i kryzysu*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, red. M. Guzek, Wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Harańczyk R. (2013), *Zabiegi językowe jako środek realizacji polityki administracji G. W. Busha wobec Iraku*, w: *Język polityków i jego patologie*, red. K. Łabędź, Wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Jędrzejowska K. (2012), *Gospodarka światowa wobec nadmiernej liberalizacji rynków finansowych*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, red. M. Guzek, Wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Olszewska-Dyoniziak B. (2003), *Człowiek a wspólnota. Antropologiczne aspekty w doktrynach politycznych*, Wyd. Atła 2, Wrocław.
- Osiński J. (2008), *Niezbędność państwa w dobie globalizacji oraz jego współczesne modele*, w: *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Wyd. SGH, Warszawa.
- Sommer J. (2007), *Przydatność kategorii „państwo” w badaniach politologicznych*, w: *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, red. A. Lisowska, A. W. Jabłoński, Wyd. A. Marszałek, Toruń.
- Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej* (2005), red. J. Wilkin, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wnuk-Lipiński E. (2004), *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wyd. ZNAK, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków.
- Ziółkowska J. E. (2009), *Państwo narodowe w perspektywie Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zwoiliński A. (2005), *Wprowadzenie do rozważań o narodzie*, Wyd. WAM, Kraków.

Reżim autorytarny jako model sprawowania władzy politycznej

Streszczenie: W opracowaniu wskazuje się, że reżim autorytarny jest dyktatorskim modelem sprawowania władzy. W rzeczywistości kształtowania się współczesnej przestrzeni informacyjnej zajmuje niszową pozycję w międzynarodowym życiu politycznym. Jego siłę generującą stanowią jednostki zyskujące charyzmę władczą, osadzoną w przestrzeni psychospołecznej oraz politycznej. Reżim autorytarny w istotnej mierze wzmacnia zagrożenia cywilizacyjne życia ludzkiego, a w tym osłabianie więzi społecznych, dehumanizację, skrajny indywidualizm i konsumpcjonizm, degradację intelektualną. Silna władza wykonawcza postrzegana jest w tej sytuacji jako gwarant bezpieczeństwa. Autorytarny model sprawowania władzy pogłębia się w sytuacji kryzysu demokratycznych instytucji państwowych. Zyskuje w tej sytuacji akceptację władza *silnej ręki*.

Słowa kluczowe: władza, polityka, reżim autorytarny, system polityczny, przemiany cywilizacyjne

Głębokie przemiany kulturowo-cywilizacyjne zachodzące we współczesnym świecie, generowane przede wszystkim przez skutki postępu naukowo-technicznego, a w tym przez informacyjność, przez rozwiązania prawne o zasięgu międzynarodowym, w tym przez poszanowanie praw człowieka, przez edukację ukierunkowaną na uświadamianie kierunków dalszego rozwoju, powodują kształtowanie się nowego modelu sprawowania władzy politycznej (*Władza...*). Przez pojęcie sprawowanie władzy rozumie się zwykle: a) proces podejmowania decyzji politycznych oraz b) proces wcielania w życie podjętych już decyzji. Między tymi dwoma procesami zachodzą ściśle związki. Podejmowanie decyzji politycznych jest dokonywaniem określanych wyborów celów i środków działania związanych z dążeniem do zdobycia, sprawowania i utrzymania władzy. Sprawowanie władzy wiąże się z koniecznością podejmowania różnorodnych decyzji, tj. z dokonywaniem wyborów.

W tradycyjnym, a w tym modernistycznym ujęciu poznawczym uznaje się za podstawowe normy, niezbędne do wcielania w życie kulturowe decyzji: a) konsekwencję postępowania w realizacji przyjętego celu; b) umiejętność mobilizacji środków; c) umiejętność neutralizowania działań wymierzonych przeciw celowi, w tym sił opozycyjnych; d) umiejętność pozyskiwania poparcia szerokich kręgów społeczeństwa dla realizacji przyjętego celu (Wiatr, 1999, s. 138).

Różne jest pojmowanie kategorii *władza*. Zwykle zauważa się, że jest ona rodzajem zależności pomiędzy ludźmi, czyli rodzajem stosunku społecznego; jest rzeczywistą zdolnością wywoływania zamierzonych rezultatów, bez względu na rodzaj zastosowanych do tego celu środków; jest takim asymetrycznym stosunkiem społecznym, który umożliwia jednemu podmiotowi osiągnięcie jego celów (wartości) poprzez kształtowa-

nie podmiotowości drugiego podmiotu (uprzedmiotawianie go lub upodmiotowienie). W najogólniejszym rozumieniu za władzę polityczną uznaje się taki podmiot życia kulturowo-cywilizacyjnego, który poprzez instytucjonalne uprzedmiotawianie lub upodmiotowienie ludzi dokonuje dystrybucji, ochrony i kreowania dóbr publicznych (Pałeczki, 2002, s. 205).

Tradycja sprawowania władzy politycznej osadza się w: a) regułach rządzenia, b) regułach gry politycznej oraz c) określanych normach politycznych. Reguły rządzenia to: a) organizacja i zasady wykonywania władzy (trójpodział władz, instancyjność); b) zasady kontrolowania decyzji władczych (sądowe, odpowiednie organy administracyjne, instytucje bezpośredniego przymusu); c) zasady pozyskiwania środków do wykonywania władzy (regulacje podatkowe, upaństwowiające, wyłączeniowe). Reguły gry politycznej to: a) wymagania stawiane kandydatom ubiegającym się o stanowiska decydentów politycznych (opcje ideowo-partyjne, wykształceniowe, doświadczenie aktywności społeczno-politycznej, osobowościowe); b) procedury uzyskiwania władzy politycznej (upływanie kadencji, votum nieufności, dymisja). Wśród norm politycznych zwykle wyodrębnia się: a) imperialne – zawierające się w ustanawianiu uprawnień władczych decydentów politycznych (np. w zakresie nakładania podatków); b) obywatelskie – określające uprawnienia rządzonych, przysługujące im wobec rządzących; c) społeczne – określające zakres współpracy (współdziałania) rządzących i rządzonych.

W tradycyjnym oglądzie sprawowania władzy istotną wagę przywiązuje się do racjonalnego procesu decyzyjnego. Ważna jest w tym względzie szeroka wiedza o danej rzeczywistości. Powinna być ona wielostronna, tj. powinna dotyczyć różnych jej aspektów zarówno w układzie wewnętrznym, jak i powiązaniach zewnętrznych (tj. przestrzeni endogenicznej i egzogenicznej). Istotna jest w tym względzie wiedza prakseologiczna (o praktycznym i skutecznym działaniu).

W sprawowaniu władzy istotne jest określenie zakresu kompetencji rządzących, a w tym funkcjonowania ośrodków władzy politycznej, aktywności przywódców politycznych oraz funkcjonariuszy państwowych, partyjnych (ich cech osobowościowych, postaw, zachowań, wartości).

Przywódców postrzega się zwykle w kontekście: a) zaangażowania ideologicznego (ideolog, pragmatyk); b) stosunku do własnych zwolenników (reprezentant, charyzmatyk); c) stosunku do przeciwników (fanatyk, kompromisowy); d) definiowania politycznego danej rzeczywistości kulturowej (dogmatyk, otwarty) (Chodubski, 2002, s. 135–148). Oprócz jednostek posiadających predyspozycje i kwalifikacje do sprawowania funkcji przywódczych nierzadko na wielkiej scenie politycznej ujawniają się osoby *przypadkowe*. Zdobywają one władzę w przypadkowym splocie okoliczności, w określonym czasie i przestrzeni. Często klimat emocjonalny powoduje, że powierza się im ważne funkcje i stanowiska polityczne. Ta sama jednostka w innym czasie politycznym i miejscu nie miałaby szans na odegranie roli przywódczej. Zjawisko to ujawnia się zwłaszcza w okresie tzw. przełomów politycznych i ustrojowych i określa się je mianem *Zeitgeistu* (niem. *Zeit* – czas, *Geist* – duch).

Ramy, w których toczy się życie polityczne zwykło się określać *systemem politycznym*. W kontekście instytucjonalnym wyznaczają je instytucje, za pośrednictwem

których podejmowane są decyzje polityczne. Pozostają one w relacjach podporządkowania, współpracy, rywalizacji, walki itp. Z funkcjonalnego punktu widzenia jest to struktura integrująca wspólnotę polityczną, tj. ludzi zamieszkujących w określonej przestrzeni geograficznej, w której spójność zapewniają funkcjonujące na ich rzecz instytucje polityczne. Ludzie ci ujawniają akceptację i lojalność wobec własnych instytucji politycznych.

W strukturze systemu politycznego ważne ogniwo stanowi *reżim polityczny* (Podolak, Żmigrodzki, 2013, s. 14–22). Rozumie się przez nie układ formalnych (prawnych), jak i nieformalnych zasad i mechanizmów regulujących funkcjonowanie centrum władzy oraz sposób jego powiązania ze społeczeństwem. Układ ten określa, kto ma dostęp do centrów decyzyjnych, i przy wykorzystaniu jakich procedur oraz w jaki sposób decydenci polityczni starają się ułożyć stosunki z resztą wspólnoty politycznej. Reżim polityczny jest formą organizacji politycznej, która pełni szczególną rolę w procesie stabilizacji systemu politycznego. Zwykle się wyróżniać reżimy polityczne demokratyczne i niedemokratyczne.

Cechami charakterystycznymi reżimu demokratycznego jest: a) stabilność i czytelnie zdefiniowane instytucje oraz podział ról w zarządzaniu nimi, b) decyzje podejmowane w strukturach systemu politycznego mają rozstrzygający wpływ na kształtowanie życia kulturowego. W reżimie politycznym wyodrębnia się systemy rządów: parlamentarno-gabinetowe, prezydenckie, semiprezydenckie, parlamentarno-komite-towe.

Reżim niedemokratyczny to przede wszystkim totalitaryzm i autorytaryzm (Szmulik, Żmigrodzki, 2002, s. 119–133). Reżim totalitarny charakteryzuje się wszechobecną i organizującą życie społeczne jedną oficjalną ideologią. System władzy orientuje się na kulcie wodza, który sprawuje władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. W systemie tym szczególną rolę pełni cenzura. Oficjalnie uznawane jest funkcjonowanie jednej partii politycznej, której członkowie obejmują najważniejsze stanowiska państwowe. Całokształt życia kulturowego kontrolowany jest przez państwo.

Władza polityczna ukonstituowana jest na interesach państwa i partii; jest to rzeczywistość realna i pozorna. Posługiwanie się terrorem jest codzienną metodą rządzenia; rządzący poszukują ciągle *wroga obiektywnego i przestępstwa potencjalnego*. Ideologia orientuje się na przekształcenie natury człowieka.

Autorytaryzm (*Leksykon pojęć...*, s. 32–35) jest typem przywództwa bezwzględnie apodyktycznego, represyjnego. Ujawniło się ono po I wojnie światowej. Generował je kryzys polityczny i gospodarczy, a w tym radykalizacja społeczeństwa zorientowanego zarówno na urzeczywistnianie wartości lewicowych, jak i prawicowych. Za reżimem autorytarnym opowiadały się wszystkie grupy społeczne niezadowolone z rzeczywistości kulturowej. W sytuacji tej uzyskiwali aplauz ludzie angażujący się w uprawianie polityki, którzy posługiwali się retoryką działania, radykalizmem. Zyskiwali bezgraniczne zaufanie, byli postrzegani jako ludzie charyzmatyczni. Przekonywali oni szerokie kręgi społeczeństwa, że mają szczególną misję w zarządzaniu państwem. Zyskiwali w tej sytuacji przyzwolenie na wprowadzenie swobód obywatelskich i politycznych. Społeczeństwo ufało przywódcom tym, że nastąpi poprawa jego sytuacji ekonomicznej, że wprowadzony zostanie porządek i stabilizacja w państwie.

Autorytaryzm jako ideologia ujawnił niechęć, a nawet pogardę do: a) liberalizmu, b) demokratycznej formy rządów, c) parlamentaryzmu. Jego powołanie zawierało się w tworzeniu silnej władzy wykonawczej oraz kształtowaniu bezwzględnego podporządkowania się obywateli decyzjom organów państwowych. W sprawowaniu władzy szczególną rolę wyznacza się autorytetowi przywódcy, jednostki *wybijającej się ponad przeciętność*. Ograniczony zakres w ideologii tej mają wartości: wolności, tolerancji, pluralizmu.

Szczególną nośność w ideologii autorytaryzmu ma idea władzy. Oczekuje się dla niej szacunku i posłuszeństwa jako dla podmiotu rządzącego. Autorytet jest cechą przypisaną instytucjom władzy oraz jednostkom ją sprawującym. Ze względu na poszanowanie dla autorytetu ideologia spotkała się z akceptacją Kościoła rzymskokatolickiego.

Zgodnie z ideologią autorytaryzmu odrzuca się potrzebę legitymizowania władzy jednostki (konkretnej) oraz grup przez instytucję wyborów powszechnych. Uznaje się, że jej prawomocność wynika z samego faktu jej posiadania (sprawowania) oraz zdolności wymuszania posłuchu, a jest nadto wzmacniana wyjątkowymi cechami osobowościowymi przywódcy (władcy). Zadaniem władzy zgodnie z jej ideologią jest zapewnienie porządku społecznego i ograniczenie możliwości jego zakwestionowania przez jakiegokolwiek podmioty życia społecznego. Zdolność wymuszania posłuchu oraz niedopuszczanie do ukształtowania się opozycji jest kryterium oceny efektywności działania tej instytucji władzy (*Mala...*, s. 29–31).

Założeniem reżimu autorytarnego jest, z jednej strony sprawność aparatu władzy, w tym zwłaszcza jego zdolność do ograniczania możliwości działania ewentualnej opozycji, a z drugiej, pasywność społeczeństwa (*Leksykon politologii...*, s. 28–29). Zauważa się przy tym, że poszczególne grupy obywateli nie są mobilizowane przez instytucje polityczne do działań zbiorowych, a też mają ograniczoną możliwość organizowania się jako wyraz sprzeciwu wobec oficjalnej władzy.

W reżimie autorytarnym szczególną pozycję zajmuje przywódca, jego najbliższe otoczenie oraz aparat represji, a w tym policja polityczna i armia. Ważną rolę pełnią organizacje społeczne i związki zawodowe funkcjonujące pod kierownictwem państwa. Działalność przywódców autorytarnych wspierają różne struktury organizacyjne ruchu społecznego. Instytucje te powołane są do kreowania określanego typu mentalności społecznej, akceptującej działalność przywódcy i jego najbliższego otoczenia. Akceptują one też surowe kary za nieposłuszeństwo oraz postawy indywidualizmu.

Reżim autorytarny odrzuca procedury demokratyczne uprawiania polityki, a w tym siłę parlamentu, rywalizacji politycznej, wyborów, siłę partii politycznych, działalność opozycji. Ich znaczenie zastępują cenzura, aparatem represji wymuszającym posłuch władzy.

Charakteryzując jednostkę autorytarną z punktu widzenia psychoanalizy zauważa się, że żądza władzy wynika u niej nie z siły, lecz jej słabości. Osobowość autorytarną wyznaczają bowiem takie cechy, jak: a) bezkrytyczny stosunek do określanych autorytetów, autorytarne im podporządkowanie się, gotowość do uzależnienia się od jakiejś siły wyższej, która może występować np. w postaci Boga bądź wodza; b) radykalne odrzucenie koncepcji równości; uznawanie, że świat składa się z ludzi obdarzonych

siłą i pozbawionych jej, z ludzi posiadających władzę, którym należy się szacunek, podziw i nieposiadających władzy, którzy nie zasługują na szczególną uwagę; c) myślenie przy pomocy stereotypów, postępowanie emocjonalne, odrzucenie zachowań i działań racjonalnych, wiara w przesady, uleganie mistycyzmowi; d) kult siły i twardości, eksponowanie dychotomii: panowanie – podporządkowanie; siła – słabość; e) projekcja własnych wizji na świat zewnętrzny, przy czym postrzega się go jako chaos, przeciw któremu należy się przeciwstawiać; f) destruktywność, cynizm, niechęć do otaczającej rzeczywistości politycznej, bunt wobec władzy.

Jednostki autorytarne ulegają w rzeczywistości społeczno-politycznej zachowaniom fikcyjnym, np. charakterystyczna jest identyfikacja ze zjawiskami i procesami, w których dana jednostka nie uczestniczyła czy też przypisywanie sobie cech, których nie posiada. Powszechnym zjawiskiem jest dla osobowości autorytarnych projekcja, tj. przenoszenie własnych cech ujemnych na oponentów. Często ujawniają się przy tym reakcje upozorowane, tj. ukrywa się prawdziwe motywy postępowania, a wmawia się motywy pożądane. Jednostki autorytarne cechuje nierzadko substytucja wyrażająca się w sublimacji bądź kompensacji. Zjawiska te polegają na świadomym minimalizowaniu potrzeb, dążeń, aspiracji, których jednostka nie jest w stanie zrealizować czy osiągnąć, bądź świadome odwracanie od nich uwagi przez skoncentrowanie się na innej sferze aktywności, np. niespełnienie się polityczne rekompensuje się w twórczości artystycznej. Poszukiwanie zaspokojenia w sferze fikcji rozbudza często u jednostek autorytarnych świat marzeń, dlatego określa się ich potocznie mianem wielkich marzycieli.

Zauważa się, że osobowość autorytarna ma sztywne poglądy, nie toleruje słabości (ani u siebie, ani u innych), ma przy tym niezwykle silny respekt dla władzy. Na syndrom autorytaryzmu składają się, m.in. takie elementy jak: dominacja i podporządkowanie, siła i słabość, bezkrytyczne posłuszeństwo, szacunek dla osób silniejszych i posiadających władzę, dogmatyzm i stereotyp, nietolerancja, podział na „swoich” i „obcych”, konwencjonalny konformizm, imitacjonizm, nieelastyczność, uniformizm, punitywizm i mitologizm (Nowak, 2000, s. 69).

Siłę reżimu autorytarnego umacniają współcześnie znaki życia informacyjnego. Wśród nich funkcjonowanie instytucji demokratycznych, które pogrążają się w kryzysie (Chodubski, 2014, s. 13–26). Zauważa się, że nie przystaje do współczesności model tych instytucji ukształtowany w XIX i XX w. Obserwuje się, że działalność partii politycznych jest politykogenna i służy przede wszystkim samym partiom politycznym. Politycy poświęcają 70–80% swego czasu na działalność bezużyteczną: reprezentację, milczącą obecność, *robienie mądrych min*. Nadto politykierstwo to: intrygi, kontrintrygi, kłamstwa. Na sprawy rzeczywiste ważne i potrzebne pozostaje im niewiele czasu i ważne decyzje podejmuje się w warunkach improwizacji (Polak, 1996, s. 151). Politycy stawiają własne potrzeby przed potrzebami państwa i społeczeństwa. W stabilnych systemach politycznych programy poszczególnych partii różnią się od siebie w niewielkim stopniu. W programach tych kładzie się nacisk na sprawy drugorzędne z punktu widzenia strategii przemian kulturowo-cywilizacyjnych.

Charakterystycznym zjawiskiem staje się utrata zaufania społeczeństwa zarówno do partii oraz organizacji państwa, jak też do mechanizmów demokratycznych. Ludzie

stają się bierni, obojętni, sceptyczni wobec wydarzeń życia politycznego i nie identyfikują się z zachodzącymi procesami. Obserwuje się dużą absencję wyborczą, a o wyborze poszczególnych osób decydują często względy przypadkowe i grupa *przypadkowych* wyborców. Ważną siłą w tym względzie stają się media (*Współczesne...*, s. 5). Umiejętności znalezienia się przed kamerami stają się często ważniejsze niż wiedza i kompetencje. Na wyniki wyborów istotny wpływ ma przyjęta ordynacja wyborcza, która nierzadko nie odzwierciedla woli wyborców.

Krytyczny ujawnia się obraz parlamentaryzmu. Długa i skomplikowana jest jego procedura, określana mianem demokratycznej. Istotne jej ogniwa stanowią debaty, dyskusje, negocjacje. Zauważa się, że słabnie ich władza, jako że wszystkie uprawnienia, jakimi dysponuje parlament wobec rządu mogą się obrócić przeciwko niemu. Parlament ma prawo do obalenia rządu, ale naraża się wtedy na niebezpieczeństwo rozwiązania (Smith, 1992, s. 223).

Demokratyczne sprawowanie rządów politycznych ujawnia, że wybierani przedstawiciele społeczeństwa, często nie mając odpowiednich kwalifikacji, odwołują się w podejmowaniu decyzji do specjalistów, ekspertów. W tej sytuacji rządy demokratyczne stają się rzeczywistością *przeciętności*, które są przedmiotem krytyki autokratów. Na decyzyjność parlamentarzystów mogą mieć istotny wpływ nieformalne grupy nacisku.

Z punktu widzenia sprawowania władzy, krytycznie postrzegana jest kadencyjność stanowisk, najczęściej 4–5 lat od wyborów do wyborów. Nie sprzyja ona podejmowaniu działalności długofalowej, co wiąże się z ponoszeniem kosztów decyzji, które mogą przynieść efekty w długim okresie.

Rządy ze swej natury są konserwatywne. Starają się zachować instytucje *status quo*. Wprowadzanie zmian wiąże się zwykle z ryzykiem niepowodzenia. Czynnikiem konserwatywnym i zmniejszającym efektywność rządzenia jest biurokracja (*Biurokracja...*).

Zgodnie z *prawem Parkinsona* struktura biurokratyczna rozrasta się ciągle – bez żadnego związku z wykonywanymi obowiązkami. Wzrost wynika z cech samej struktury oraz specyfiki natury ludzkiej.

W kształtującym się porządku informacyjnym państwo traci pozycję lokalnego monopolisty, nie ma bowiem kontroli nad informacją, gospodarką, rozwojem naukowo-technicznym. Nie ma też monopolu na stanowienie prawa, w coraz większym bowiem stopniu jest związana umowami i postanowieniami międzynarodowymi. Prawa człowieka nabierają charakteru uniwersalnego i nie należą do wyłącznej kompetencji państw.

Współczesne procesy przemian cywilizacyjnych ujawniają: koncentrację władzy i wzmocnienie pozycji ośrodków o zasięgu międzynarodowym, zmniejszanie się czytelności polityki dla przeciętnego obywatela, utratę zaufania do instytucji państwowych, rozmywanie się odpowiedzialności za podejmowane decyzje polityczne (Polak, 2009, s. 195).

Obserwując przemiany życia kulturowego ludzkości zauważa się zrywanie tradycyjnych więzi społecznych i narastanie poczucia izolacji i wykorzenienia. Tradycyjne wspólnoty, w których dominowały więzi emocjonalne i gdzie ludzie byli od siebie

współzależni, zastępują wspólnoty rynkowe, komercyjne, w których chwilowo łączy ludzi wspólny interes, wspólnoty szatniowe i karnawałowe, w których ludzi łączy wspólne wydarzenia, sytuacje (Bauman, 2006, s. 152–170).

Zauważa się, że współczesny człowiek żyje w wielu rzeczywistościach – kulturowych, subkulturowych, wspólnotowych, grupach interesu. Osłabieniu ulega integrująca rola instytucji społecznych, a w tym państwa, partii politycznych, placówek edukacji i kultury, kościołów, zakładów pracy, rodziny. Główną siłą sprawczą kierunków charakteru współczesnych przemian kulturowych są światowe podmioty globalizacji. Społeczeństwo podlega ciągłej presji, konieczności odgrywania ról, dowodzenia swoich kompetencji. Lansowany indywidualizm, skupienie się na własnych potrzebach, rywalizacja, wymuszona mobilność i elastyczność, ciągła walka o byt, poprawę statusu materialnego i stanu posiadania dezintegruje ludzi i rodzi wzajemną niechęć, wrogość. Z punktu widzenia sprawowania władzy w rzeczywistości informacyjnej wzrasta znacznie reżim autorytarny. Ujawniają się przy tym sprzeczności, tj. z jednej strony podkreśla się, upodmiotowienie polityczne każdej jednostki, oczekując od niej partycypatywności obywatelskiej, z drugiej jednak sprowadza jej miejsce do roli biernej, przedmiotowej. Wymusza się posłuszeństwo dla wyjątkowego, charyzmatycznego: monarchy, dyktatora, przywódcy partyjnego, przywódcy religijnego. Oczekuje się uznania ich autorytetu politycznego, a w tym podejmowanych decyzji jako *jedynie słusznych*. Autorytet ten nie zawsze wynika z kompetencji i zasług, czy społecznej przydatności. Nierzadko ujawnia się przy tym wymuszanie tego posłuszeństwa przy pomocy organów biurokratycznych, propagandowych. Decydenci autorytarni ujawniają się zwykle w przestrzeni mitologizacji życia społeczno-politycznego, jak np. przewroty polityczne, wojny domowe, kryzysy polityczne, przemiany ustrojowe. Kreują się wtedy jako bohaterowie romantyczni – poświęcający się dla dobra ogółu, jako ludzie odważni, bezkompromisowi w walce dla dobra ogółu. Posługują się przy tym symboliką osadzoną w tradycji narodowej, religijnej. Kreują się na obrońców interesów, szerszych kręgów społeczeństwa. Otaczają się wąskim kręgiem współpracowników, tzw. elitą rządzącą, która bezkrytycznie odnosi się do decyzji swego lidera i z poświęceniem stara się je upowszechniać w społeczeństwie. W praktyce politycznej powoduje umniejszanie roli instytucji politycznych, parlamentu, partii politycznych. Podporządkowuje swej działalności media.

Specyficznie pojmowany jest i urzeczywistniany przez reżim autorytarny pluralizm. Z jednej strony, dopuszcza się istnienie podmiotów politycznych, różniących się w programach działania od sił autorytarnych, aczkolwiek nie mogą one mieć żadnego wpływu na oficjalną sferę polityki. Podmioty te mogą być definiowane jako forma opozycji, która w rzeczywistości nie wpływa na model sprawowania władzy. Z punktu widzenia praktyki politycznej pluralizm w przestrzeni autorytarnej sytuuje się jako wartość ograniczona.

Reżim autorytarny tworzony przez władzę autorytarne i jego elitę zwykło się postrzegać jako przeciwieństwo demokracji, co wynika m.in. z okoliczności pełnego zawłaszczenia władzy i traktowanie jej przez rządzących jako niezbywalną własność. Reżim autorytarny ujawnia się jako nierywalizacyjna forma sprawowania władzy; nie ma ona bowiem autentycznych form konkurencji politycznej. Przywódca jawi się jako

autorytet – budowniczy ładu politycznego, który jest akceptowany przez szerokie kręgi społeczeństwa. Urzeczywistnienie tego ładu przy pomocy aparatu władzy, a w tym elit autorytarnych nie spotyka się oficjalnie z nieakceptacją rządzonych.

Reżim autorytarny jako koncepcja rządzenia, jako samodzielna forma systemu politycznego orientuje się na budowę i utrzymywanie porządku politycznego. Wymaga się w tym od społeczeństwa posłuszeństwa i szacunku, a wobec niechcących ich przestrzegać zakłada stosowanie przemocy. W sprawowaniu władzy prymat mają podmioty wykonawcze oraz efektywna realizacja ich postanowień. Kwestionuje się procedury parlamentarne i konieczność odbywania rywalizujących wyborów; kwestionowane są też i łamane prawa człowieka i obywatela (Żebrowski, 2007, s. 47–49).

W systemie autorytarnym ośrodek kierowniczy decyduje o kształcie polityki państwa, jednocześnie przed nikim nie ponosi odpowiedzialności. Parlament może istnieć w państwie, ale nie musi być wyłaniany w wyborach demokratycznych, nie musi realizować przypisanych tej instytucji funkcji politycznych; nierzadko jest podmiotem legitymizującym decyzje podejmowane poza nim. Wysokie stanowiska państwowe zajmują zaufani ludzie przywódcy lub grupy trzymającej władzę.

W ładzie partyjnym autorytaryzm dopuszcza istnienie wielu struktur, ale jednej wyznacza się rolę wiodącą. Mogą też istnieć struktury partyjne wspomagające. Celem działalności partii jest wzmacnianie autorytetu władzy. Szczególny rys działalności reżimu autorytarnego stanowi niemobilizowanie szerokich kręgów społeczności do aktywności zbiorowej, co generuje jego stan depolityzacji.

Wyzwaniem reżimu autorytarnego jest wymuszanie ciągłego posłuchu dla władzy, niedopuszczanie do powstawania opozycji, rywalizacji wyborczej. Narzędziami w tym względzie dla rządzących są: biurokracja, środki masowej informacji, policja polityczna. W przestrzeni tej nie ujawnia się własna, odrębna ideologia.

Reżim autorytarny współcześnie jest osłabiony przez rzeczywistość międzynarodową, w której ważną rolę odgrywają aktorzy międzynarodowi, są to zwykle przywódcy mocarstw. Ich narzędziem są procesy globalizacyjne. Wyrażają się one w zagęszczaniu, intensyfikowaniu powiązań i zależności ekonomicznych, politycznych, militarnych, kulturowych, ideologicznych między społecznościami ludzkimi, co prowadzi do uniformizacji świata w tych wszystkich zakresach i odzwierciedla się w pojawieniu więzi społecznych, solidarności, tożsamości w skali ponadlokalnej i ponadnarodowej. Reżim autorytarny w sytuacji globalizacji ujawnia się jako specyficzny system polityczny, wyobcowany ze światowego porządku politycznego (systemu światowego). Globalizacja, zwana też homogenizacją powoduje uniformizację świata, powoduje postępujące upodabnianie się form organizacji ekonomicznej i politycznej, wzorów konsumpcyjnych, zwyczajów i obyczajów, stylów artystycznych, systemów wartości, idei i ideologii – w skali ogólnoswiatowej.

Reżimy autorytarne w istotnej mierze zorientowane są na odwoływanie się do dziedzictwa przeszłości, a w tym do ogniw przeszłości integrujących dany naród, do przypominania zasług swoich bohaterów politycznych, co czynione jest w ramach tzw. poprawności politycznej – *czarnej i białej legendy* (Kosman, 2008, s. 63). Cechą charakterystyczną reżimów autorytarnych są ograniczone ambicje polityczne. Ich przywódcy starają się zachowywać przywiązanie do tradycji sprawowania władzy, nie

są zainteresowani przebudową ładu instytucjonalnego; nie są zainteresowani kształtowaniem nowego oblicza jednostki. Współcześnie uznawane jest to za konserwatyzm, jako że cywilizacja informacyjna jest zorientowana na kształtowanie modelu jednostki partycypatywnej (Chodubski, 2013, s. 139–155), tj. a) orientującej się na zdobywanie w krótkim czasie dobrobytu ekonomicznego, b) ukierunkowanej na oswajanie wciąż nowych znaków postępu naukowo-technicznego, c) zmiennej w wyborze opcji, podstaw politycznych. Ład autorytarny generuje wartości przywiązania do tradycji, hierarchiczności, alienacji w życiu publicznym.

Reżim autorytarny sytuowany jest wśród dyktatur w sprawowaniu władzy. Odwołując się do przeszłości przywołuje się, np. rządy Konstantina Päts w Estonii, Karlisa Ulmanis na Łotwie, Józefa Piłsudskiego w Polsce, gdzie ujawniło się ograniczenie demokracji parlamentarnej, zarysowała się przewaga władzy wykonawczej nad ustawodawczą, ujawniała się próba utworzenia partii rządzącej (BBWR), przy ograniczeniu wpływu innych partii (*Tablice...*, s. 150).

Podjmując próbę klasyfikacji reżimów autorytarnych wymienia się m.in.: a) biurokratyczno-militarystyczne – zdominowane przez wojskowych oraz cywilnych technokratów; b) pokolonialno-mobilizujące – kierownictwo państwowe ma być sprawcą i budowniczym konsolidacji modelu narodu; c) rasowe i etniczne demokracje – gdzie dąży się do wykluczenia z życia społeczno-politycznego grup narodowościowych i etnicznych; d) teokratyczne – władza spoczywa w rękach duchownych; e) posttotalitarne – w sytuacji ewolucji reżimów totalitarnych; wymienia się w tym względzie np. Białoruś, Azerbejdżan, Kazachstan.

W refleksji uogólniającej należy stwierdzić, że:

- 1) reżim autorytarny jest dyktatorskim modelem sprawowania władzy;
- 2) w rzeczywistości kształtowania się współczesnej przestrzeni informacyjnej zajmuje niszową pozycję w międzynarodowym życiu politycznym;
- 3) jego siłę generują jednostki zyskujące charyzmę władczą, osadzoną w przestrzeni psychospołecznej oraz politycznej;
- 4) reżim autorytarny w istotnej mierze wzmacnia zagrożenia cywilizacyjne życia ludzkiego, a w tym osłabianie więzi społecznych, dehumanizację, skrajny indywidualizm i konsumpcjonizm, degradację intelektualną. Silna władza wykonawcza postrzegana jest w tej sytuacji jako gwarant bezpieczeństwa;
- 5) autorytarny model sprawowania władzy pogłębia się w sytuacji kryzysu demokratycznych instytucji państwowych. Zyskuje w tej sytuacji akceptacja władzy *silnej ręki*.

Bibliografia

- Bauman Z. (2006), *Płynna nowoczesność*, Kraków.
- Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (2007), red. K. Zuba, Toruń.
- Chodubski A. (2002), *Jednostka, naród, państwo*, w: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Chodubski A. (2013), *Jednostka: autor współczesnego życia kulturowego*, „Kognitywistyka i Media w Edukacji”, nr 2.

- Chodubski A. (2014), *Demokracja jako wartość kulturowa na początku XXI wieku*, w: *Demokracja w obliczach kryzysu*, red. I. Kapsa, W. Rogowski, Warszawa.
- Kosman M. (2008), *Kultura polityczna – kultura historyczna*, Poznań.
- Leksykon pojęć politycznych* (2013), red. M. Karwat, J. Ziółkowski, Warszawa.
- Leksykon politologii* (1997), red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa.
- Mała encyklopedia wiedzy politycznej* (2003), red. M. Chmaj, W. Sokół, Toruń.
- Nowak W. (2000), *Patologie struktur edukacyjnych. Wprowadzenie*, Bydgoszcz.
- Palecki K. (2002), *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, w: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Podolak M., Żmigrodzki M. (2013), *System polityczny i jego klasyfikacje*, w: *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa.
- Polak E. (1996), *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*, Gdańsk.
- Polak E. (2009), *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-polityczne*, Warszawa.
- Smith G. (1992), *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Londyn.
- Szmulik B., Żmigrodzki M. (2002), *Autorytaryzm i totalitaryzm*, w: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Tablice historyczne* (1996), red. W. Mizerski, Warszawa.
- Wiatr J. J. (1999), *Socjologia polityki*, Warszawa.
- Władza w państwie współczesnym: próba określenia w dobie integracji i globalizacji* (2013), red. A. Preisner, Lublin.
- Współczesne oblicza mediów* (2008), red. J. Marszałek-Kawa, Toruń.
- Żebrowski W. (2007), *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyki w wybranych państwach świata*, Olsztyn.

Zjawisko mityzacji władzy politycznej – od omnipotencji do autodestrukcji

Streszczenie: Czymś znamiennym jest to, że sprawowanie władzy politycznej podlega absolutyzacji bądź mniejszej lub większej relatywizacji, jeśli uwzględni się osobliwości systemów politycznych: totalitarnego, autorytarnego czy demokratycznego.

Sposób sprawowania władzy politycznej jest odzwierciedlany w świadomości społecznej i pamięci zbiorowej społeczeństwa oraz uzewnętrznia się w zachowaniach rządzących i rządzonych. Dochodzi nierzadko do mityzacji władzy uzasadnianej w sposób wieloraki z uwzględnieniem wymiarów diachronicznego i synchronicznego. Wskutek tego sprawowanie władzy może ulegać pe-tryfikacji, objawiającej się w schematyzacji i rutynizacji podejmowanych decyzji i działań politycznych. W taki sposób sprawowana władza wywołuje kryzys polityczny i niebawem konflikt. Wskutek tego dochodzi do autodestrukcji władzy sprawowanej przez określoną elitę polityczną i desygnowanych przez nią przywódców, jako decydentów. Tego rodzaju tendencja sprzyja omnipotencji władzy politycznej, przeciwstawiającej się jakiegokolwiek krytyce.

Słowa kluczowe: mityzacja władzy politycznej, omnipotencja, autodestrukcja

Świadomość społeczna – pamięć zbiorowa – sposób sprawowania władzy

W świadomości społecznej nader często uobecnia się mniej lub bardziej wyrazi-
ste zróżnicowanie, a zatem pluralizm określonych preferencji ideologiczno-politycz-
nych, odzwierciedlonych w pamięci zbiorowej (zob. Halbwachs, 1978, s. 46–51; Hal-
bwachs, 2008, s. 421–432; Szacka, 2006, s. 34) obywateli takiego lub innego kraju.
Z tego względu ujawniana może być odmienna pamięć o przeszłości co najczęściej
jest spowodowane w znacznej mierze wybiórczą retrospekcją historyczną, której przy-
czyny nie zawsze są w pełni rozpoznane. Pojawiają się nierzadko tendencje na rzecz
wprowadzania do pamięci zbiorowej subiektywnie i – co za tym idzie – woluntary-
stycznie preferowanych wyobrażeń o dalszej i bliższej przeszłości. W związku z tym
często neguje się, o czym świadczy np. tzw. pedagogika wstydu (zob. Siedlakowski,
2014), ujawnianie zakorzenionej w przeszłości postawy patriotycznej oraz tożsamości
etniczno-narodowej, a także trwałych odniesień cywilizacyjnych. Uznawane bywa za
pasé, a więc coś przebrzmiałego, niemodnego, a zatem „nie na czasie” – czyli niegod-
nego obiektu zainteresowania ze strony zwolenników postmodernistycznej wykładni
neoliberalizmu, wykazujących nierzadko skłonność do preferowania bezkrytycznie
*politycznej poprawności*¹. Nierzadko dochodzi do usilnego upowszechniania *politycz-*

¹ Niektórzy obserwatorzy tego zjawiska zaczęli nawet mówić o „polskim prozelityzmie poli-
tycznej poprawności”, przestrzegając, że to zjawisko może grozić wynaturzeniami i skrajnościami.

nej poprawności na obszarze innego dziedzictwa kulturowego z jego systemem wartości oraz z odmienną tożsamością i mentalnością. Wskutek tego kontekst znaczeniowy *politycznej poprawności*, gdy czynione są odniesienia do pamięci zbiorowej, nie zawsze uzyskuje pozytywną konotację (Witek, Żmigrodzki, 2003, *passim*; Szahaj, 2004, s. 159, 168, 171, 174–176).

Ujawnianie w przestrzeni publicznej opcje na rzecz konsensualnej bądź konfliktowej polityki pamięci oddziałują nierzadko polaryzacyjnie na relacje społeczne między rządzącymi i rządzonymi, a także na stosunki wewnątrz licznych zbiorowości społecznych takiego lub innego kraju. Nie jest to bowiem obojętne, jeśli chodzi o sposób i styl sprawowania władzy przez gremia decydentów politycznych, jako że uwzględnia się mniej lub bardziej to, co jest odzwierciedlane w świadomości społecznej i – co jest oczywiste – w pamięci zbiorowej, niezależnie czy jest to społeczeństwo bardziej lub mniej otwarte (por. Lipiński, 2012, s. 44–46). Uobecnia się to w przestrzeni publicznej, w której mniej lub bardziej aktywne są poszczególne grupy społeczne oraz społeczeństwo jako całość. Uaktywniają się wówczas rozpoznane lub zapomniane stimulatory, zwłaszcza te, które dotyczą optymalizacji w zakresie wyboru argumentów uzasadnianych określonymi odniesieniami do przeszłości na rzecz legitymizacji władzy politycznej. Owe odniesienia bywają także dysfunkcjonalne, jako że mogą prowadzić do delegitymizacji ośrodków decyzyjnych i władczych (por. Czajowski, 2010).

Następstwa mityzacji pamięci zbiorowej w procedurze sprawowanie władzy

Znamienne jest to, że podlegająca wielu oddziaływaniom politycznym pamięć zbiorowa jest obiektem procesu mityzacji. *Mityzację* można rozpatrywać jako proces uzyskiwania przez bardziej lub mniej prawdziwy przekaz o przeszłości, a nawet teraźniejszości, bądź opinię o nich, atrybutów mitu, które stają się relatywnie trwałym elementem pamięci zbiorowej. Jeżeli dochodzi do kształtowania się w znacznym stopniu podobnych czy też zbieżnych mitów, oraz gdy zaczynają one stawać się względem siebie komplementarne i w związku z tym koherentne, to wówczas uobecnia się tendencja do mitologizacji przeszłości. Zbiór tego rodzaju mitów powiązanych logicznie może uzyskać status mitologii narodowej czy też mitologii klasowej bądź warstwowej, albo mitologii religijnej, a nawet ideologiczno-politycznej, opartej nierzadko na jakiejś gnozie o niejednoznacznej proveniencji. W ten sposób ukształtowana mitologia może uzyskać relatywnie trwałą obecność w pamięci zbiorowej takiej lub innej społeczności. Owa trwałość jest nader trudna do wyeliminowania z pamięci zbiorowej, ponieważ podlega nierzadko wyraźnemu zakorzenieniu w sferze mentalnej ludzkiego myślenia. W związku z tym można stwierdzić, iż mityzacja, zwłaszcza polityczna – jako krótszy lub dłuższy proces społeczno-kulturowy – jest swego rodzaju „preludium” do mitologizacji przestrzeni publicznej (por. Sepkowski, 2009, s. 85–100; Sepkowski, 2010, s. 25). Mity mogą pełnić niejednoznacznie oceniane różne funkcje społeczne (Wadow-

mi, niezależnie od okoliczności, iż w III Rzeczypospolitej polityczna poprawność zawiera „pewną szczyptę krytycyzmu” (zob. Waśko, 1994, s. 13–14).

ski, 2013, *passim*). Tego rodzaju zjawisko wskutek oddziaływania zbioru odpowiednich – aczkolwiek nie zawsze rozpoznanych czynników – może ewoluować w kierunku deifikacji, czy też diabolizacji mitów (por. Jusiak, 2003, s. 297–307) i – w związku z tym – do uznawania ich za dobre lub złe (por. Sielski, 2013, s. 14–29).

Jest to o tyle ważne, iż kształtowaniu się pamięci zbiorowej towarzyszy w znacznym stopniu proces mityzacji pewnych zdarzeń i okoliczności oraz osób mniej lub bardziej uwikłanych w sprawowanie władzy na określonym obszarze i w odpowiednim czasie przez taką lub inną elitę polityczną. Owa mityzacja może być mniej lub bardziej dysfunkcjonalna względem obranej strategii i taktyki ośrodków władzy politycznej (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Może dochodzić do tego, iż decydenci polityczni związani z takimi lub innymi orientacjami ideologiczno-politycznymi traktują przestrzeń publiczną jako miejsce uobecniania się, traktowanych instrumentalnie, preferencji w zakresie wyboru zazwyczaj użytecznych mitów historyczno-politycznych. Rodzi to nierzadko określone następstwa o znamionach pozytywnych lub negatywnych, często trudnych do przewidzenia, które początkowo w niewielkim stopniu są dostrzegane, a z czasem bardzo wyraźnie uobecniają się, co wywołuje zadziwienie w sytuacji pojawiania się wyraźnej tendencji do mityzacji pamięci zbiorowej. Tego rodzaju mityzacja może dotyczyć pewnych postaci oraz zdarzeń, a także okoliczności mniej lub bardziej sprzyjających sprawowaniu władzy „tu i teraz”, aczkolwiek również często uznanych wprost za dysfunkcjonalne względem realizowanych celów przez ośrodek decyzji politycznych (por. Pietraś, 1998, s. 160 i n.).

Wykorzystują to zarówno rządzący, jak i ich przeciwnicy polityczni w sposób instrumentalny, a nawet często bardzo cyniczny, posługując się przy tym wszelkimi dostępnymi środkami czerpanymi z bogatego arsenału marketingu politycznego, politycznej *public relations*, a także propagandy i agitacji ideologiczno-politycznej. Decydenci polityczni usytuowani w ośrodku władzy są skłonni nierzadko usilnie sugerować, iż jest prawdziwe przeświadczenie, że uznana za pejoratywną zbiorowa pamięć historyczna staje się dysfunkcjonalna, a zatem stanowi w pewnym sensie coś, co określa się nierzadko mianem „kuli u nogi” (zob. np. Sułek, 2011, s. 39–49).

Okazuje się, iż w trakcie sprawowania władzy może dochodzić do stymulacji o intencji instrumentalnej co się tyczy mityzacji wielorakich elementów pamięci zbiorowej. Oznacza to, iż pojawiają się nierzadko osobliwe sytuacje polegające na tym, że mity historyczno-polityczne stają się czynnikiem konfliktowania relacji intergrupowych w wielu społeczeństwach. Owymi mitami mogą posługiwać się różni kreatorzy takiej lub innej polityki pamięci, dążący do wyraźnej zmiany świadomości społecznej oraz do stymulacji odpowiedniej, czy też pożądanej, aktywności określonych zbiorowości społecznych. Wskutek tego uobecnia się rola pamięci zbiorowej i uobecniającego się zjawiska – a nawet procesu – mityzacji, który jest niedostatecznie doceniany przez środowiska mainstreamowe, uważające się za godne do desygnowania odpowiednich osób do sprawowania władzy. Wyrażają one bowiem wielkie zadziwienie, iż aktywizują się środowiska, czy też ruchy polityczne, które odwołują się do przeszłości oraz posługują się nierzadko w walce politycznej niejednoznacznymi odniesieniami historycznymi (zob. np. Stoczewska, 2011, s. 139–155). Z tego względu ośrodek władzy

politycznej niekiedy bagatelizuje tego rodzaju okoliczności, które mogą stymulować nie zawsze pozytywne następstwa sprawcze w sferze polityki.

Pojawiają się okoliczności, gdy uobecniają się różne postawy osób rządzących oraz zachowań zbiorowości rządzonych w takiej lub innej czasoprzestrzeni politycznej, którą cechuje dominacja określonego kształtu pamięci zbiorowej traktowanej nierzadko instrumentalnie. Owe zachowania uzasadniane przeważnie w sposób odmienny prowadzą do polaryzacji stanowisk, które mogą sprzyjać eskalacji kryzysu politycznego przekształcającego się niekiedy w ostry oraz głęboki konflikt społeczny. Za jego genezę uznaje się zróżnicowany stosunek do pewnych, często kontrowersyjnych elementów dotyczących przeszłości, uobecniających się w pamięci zbiorowej. W sposób wyrazisty może to uzewnętrznić się zarówno w demokratycznym systemie politycznym, jak i w krajach, w których dominują reżimy uznawane za jakąś odmianę demokracji (por. Pawlak, 2011, s. 111–119; Kalita, 2009).

W mniejszym stopniu przejawia się to w autorytarnym systemie politycznym, a najmniej albo w ogóle nie – w krajach o reżimie totalitarnym. Znamienne jest to, że totalitarny ośrodek władzy nie stwarza możliwości uobecniania się odmiennych opinii. Wyrażany jest w związku z tym sprzeciw wobec tendencji do uobecniania się nie w pełni propaństwowych idei i – co jest oczywiste – elementów pamięci zbiorowej uznanych za dysfunkcyjne, a także nieodpowiednich preferencji programowych będących następstwem nieoczekiwanych zachowań (Rzegocki, 2006). Może to sprzyjać instrumentalnemu posługiwaniu się przez dłuższy lub krótszy okres utopiami w procedurze sprawowania władzy, co bywa aprobowane przez niektóre zbiorowości społeczne w takim lub innym państwie (zob. np. Heller, Niekricz, 2016, *passim*).

Trzy władze w sytuacji celebrytyzacji „czwartej władzy”

Nie sposób w trakcie niniejszych rozważań – uwzględniających formułę Monteskiusza w kwestii trzech rozdzielnie ujmowanych władz (legislatywy, egzekutywy, judykatury) – pominąć wyraźną od drugiej połowy XX wieku obecność w przestrzeni politycznej czegoś co określa się mianem „czwartej władzy” (por. Nowicka, 2005, s. 9–17). Integruje ona wszystkich tych, którzy komentują w *mass mediach* aktualne wydarzenia polityczne oraz zachowania przedstawicieli trzech władz, a nawet wywierają na nie swego rodzaju presję.

Znamienne jest to, iż gremiom związanym z „czwartą władzą” może grozić wyobcowanie, czemu towarzyszy nierzadko deprecjacja przekazu w wymiarze intelektualnym i moralnym. Ludziom „czwartej władzy” nie jest obce przeświadczenie o ich daleko idących możliwościach w zakresie trafnej i nietrafnej krytyki trzech władz oraz wskutek tego stymulacji nastrojów społecznych. *Mass media* użyte jako narzędzie przez specjalistów z zakresu *public relations* mogą kreować i upowszechniać odpowiedni *image* takich lub innych osób wchodzących w skład gremiów trzech władz (por. Giereło, 2003, s. 19–38). Może pojawić się tendencja nie tylko do popierania, ale nawet wręcz preferowania niekiedy przez *mass media* osobliwych „kreatur politycznych”. Przedstawiciele „czwartej władzy” nierzadko nieświadomie lub częściej świa-

domie czynią swego rodzaju starania, często nie bez spektakularnych sukcesów, aby pełnić rolę „kapłanów” w osobliwej „świątyni *mass mediów*”. Sprzyja to w znacznym stopniu mityzacji historyczno-politycznej trzech władz, w której uczestniczy nierzadko „czwarta władza”, co może powodować nieprzewidywalne następstwa (Ponczek, 2006b, s. 51–67).

Osoby reprezentujące „czwartą władzę” sukcesywnie zwiększają swoje możliwości w sferze oddziaływania na sposób zachowań i działań decydentów politycznych. Stąd też jest kreowany mniej lub bardziej subiektywny ich wizerunek. *Mass media*, jako „czwarta władza” dążąc do wzrostu swojej podmiotowości (por. Kołodziejczak, 2003, s. 57–62), pragną pełnić rolę grupy nacisku politycznego na legislatywę, egzekutywę i judykaturę (por. Antoszewski, 2003, s. 45–54). Niektórzy przedstawiciele *mass mediów* mogą wykazywać skłonność do utożsamiania się z „pierwszą władzą” (por. Goban-Klas, 2005, s. 19–27).

Zdarza się, iż politycy o nadmiernie rozwiniętych ambicjach przywódczych, a także bezkrytyczni wobec własnej osoby i swoich możliwości kreatywno-sprawczych, jednocześnie aroganccy wobec innych ludzi, nie respektują podstawowych norm moralnych. Ponadto usiłują oni w sprzyjających okolicznościach dokonać zawłaszczenia wpływów w takich lub innych *mass mediach*, aby kreować optymalnie pozytywny swój wizerunek (por. Zachariasz, 2001, s. 25–36).

Celebryci „czwartej władzy” nie mogą – jak wiadomo – podejmować wprost działań władczych oraz uczestniczyć jawnie i czynnie w procesie implementacji decyzji politycznych, aczkolwiek nie wyklucza się pełnienia przez nich funkcji doradców. Stąd też osoby pełniące zawód dziennikarza oraz prezentera radiowego bądź telewizyjnego pragną niekiedy stać się politykami, aby zaspokoić swoje aspiracje władcze, albo własne ego i w związku z tym odpowiedzieć na oczekiwania oficjalnych lub mniej jawnych ośrodków decydenckich. Zdarza się również sytuacja, gdy politycy z różnych powodów stają się dziennikarzami bądź kreowani są na ekspertów w zakresie *public relations* oraz *mass mediów*. Z kolei osoby związane z *mass mediami* są skłonne niekiedy pełnić rolę *lobbystów*, wchodzących w rolę ekspertów w sferze merytorycznej i moralnej (zob. Ponczek, 2013, s. 338–352).

Ze względu na skłonność do wykorzystania wzorów autorytarnych, ujawnianych niekiedy dość wyraźnie w krajach „nieskonsolidowanych demokracji” – gdzie trudno jest niejednokrotnie mówić o autentycznym „rozdziale władz”, zwłaszcza władzy sądowniczej od dwu pozostałych – *mass media* podejmują się niekiedy „roli” prokuratora, adwokata czy też sędziego. „Czwarta władza” może uczestniczyć w „nagłaśnianiu” tendencyjnych informacji, służących „urabianiu” nastrojów społecznych. Biorą w tym udział, czołowi prezenterzy i dziennikarze, zwłaszcza telewizyjni. W pewnych okolicznościach może dochodzić do pojawienia się tendencji objawiającej się w alienacji *mass mediów* sprzyjającej rezygnacji z misyjności, bądź do ich mniejszego lub większego uzależnienia od centrum dyspozycji politycznej (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski, 2002, s. 23–24). *Mass media* mogą stymulować mityzację pamięci zbiorowej lub wspierać tendencję do mitobórstwa (Grabski, 1996, s. 33–60; Topolski, 1996, s. 15–27). Nie jest to obojętne jeśli chodzi o sposób i styl sprawowania władzy politycznej.

Sprawowanie władzy politycznej a tendencja do jej autorytaryzacji i absolutyzacji

Okazuje się zatem, iż sprawowaniu władzy politycznej nie jest obca tendencja do jej autorytaryzacji powodującej stagnację albo euforię polityczną sprzyjającą absolutyzacji i – przy tym – militaryzacji celów politycznych. Sprzyja temu wybór określonych elementów pamięci zbiorowej, co może prowadzić do nadmiernej heroizacji. Staje się to często, a może nawet przeważnie czynnikiem konfliktogennym w wymiarze daleko idącym o nieprzewidywalnych następstwach, które determinują *in minus* lub *in plus* możliwości w zakresie sprawowania władzy. Związana jest z tym znamienność, mianowicie to, że sprawowanie władzy może ulegać petryfikacji, objawiającej się w schematyzacji oraz rutynizacji podejmowanych decyzji i wynikających z nich nie zawsze trafnych działań implementacyjnych. Owe decyzje są także uzasadniane w znacznej mierze wyraźnie spolaryzowanymi i jednocześnie subiektywnymi odniesieniami do pamięci zbiorowej zawierającej, nierzadko dogmatyczne bądź sfalsyfikowane wyobrażenia dotyczące przeszłości (por. Szujski, 1991, *passim*). Nie jest to obojętne jeśli chodzi o zakres i styl sprawowania władzy oraz jej odbiór społeczny.

Z tych względów może dochodzić do wielostronnego preferowania argumentacji na rzecz potrzeby omnipotencji ośrodka władzy politycznej, nierzadko określanej jako osobliwa „wieża z kości słoniowej”, której – jak niekiedy twierdzi się – nie można krytykować. Decydenci takiego ośrodka władzy przeciwstawiają się jakiegokolwiek krytyce uznawanej za destruktywną, także z punktu widzenia zwolenników jednostronnie preferowanej, a więc subiektywnie i woluntarystycznie pojmowanej, wykładni racji stanu (zob. Znaniecki, 1986, s. 300–301; por. Ponczek, 2006a, s. 171–186).

Może wówczas pojawić się tendencja do absolutyzacji określonych aksjomatów i zapisów normatywnych oraz rutynizacji przyjętych sposobów postępowania i w związku z tym subiektywnego eksponowania pamięci o pewnych zdarzeniach bardziej lub mniej dawnych. Preferowanie w sposób wyraźnie jednostronny i bezalternatywny określonych ustaleń lub mniemań o nich prowadzi do „usztywnienia” stanowisk władczych i sprawczych. W następstwie tego dochodzi do polaryzacji stanowisk mogących stymulować sytuację konfliktową w dyskursie publicznym co się tyczy sposobu i stylu sprawowania władzy. Nie pozwala to zainicjować dialogu umożliwiającego osiągnięcie satysfakcjonującego konsensusu społeczno-politycznego, jako opcji przeciwstawnej względem dążeń prowadzących do konfliktu, jako określonego następstwa sprawowania władzy. Znamienne jest to – podkreślmy jeszcze raz – dla autorytarnego reżimu politycznego oraz w jeszcze bardziej daleko idącym zakresie dla totalitarnych systemów politycznych. Ośrodki władzy politycznej tych ostatnich systemów dążą do omnipotencji w zakresie oddziaływania na przestrzeń publiczną, czemu służy na ogół odwoływanie się do określonej, a więc wybiórczej, pamięci zbiorowej, którą niekiedy bagatelizuje „czwarta władza”. Wywołuje to następstwa polegające na pojawianiu się odmiennych opinii i zachowań, uznanych za dysfunkcyjne względem celów państwowych zgodnych z koncepcjami oraz zamierzeniami ośrodka władzy politycznej, który jest obiektem zainteresowania *mass mediów* (Góralewska-Słońska, 2012, s. 91–106).

Interesy elit politycznych i kręgów przywództwa politycznego a niebezpieczeństwo autodestrukcji sprawowania władzy

Nierzadko dochodzi do niepostrzeżonej eskalacji nieograniczonych interesów elit politycznych i wywodzących się z nich przywódców politycznych, co jest uzasadniane często odpowiednimi odniesieniami do pamięci zbiorowej, nierzadko wykorzystywanej instrumentalnie. Prowadzi to z jednej strony do absolutyzacji egoistycznie preferowanego interesu politycznego, a z drugiej do nihilizacji dążeń, co się tyczy szeroko pojmowanych celów całego społeczeństwa. Może to przyczynić się do autodestrukcji procesu sprawowania władzy i – co za tym idzie – powodować daleko idącą utratę potencjału legitymizacyjnego przez ośrodek decyzji politycznej, czego skutkiem może okazać się daleko idąca delegitymizacja ośrodka decydenckiego. Owe nihilizacji może sprzyjać odpowiednio stymulowana nie tylko mityzacja, ale również falsyfikacja wielu faktów politycznych, zwłaszcza dotyczących niedawnej przeszłości, co nie jest obojętne jeśli chodzi o okoliczności uobecniania się pamięci zbiorowej w przestrzeni publicznej (*Cechy...*, *passim*).

Tego rodzaju zjawisko i – w związku z tym – postępująca tendencja do jej utrwalenia, jest widoczna także w sferze stosunków politycznych w przestrzeni międzynarodowej, gdy w takim lub innym kraju relatywizuje się rolę takiego lub innego państwa, bądź obwinia się kraje z bliższego lub dalszego sąsiedztwa, zwłaszcza wówczas, gdy gloryfikuje się bezkrytyczne własne zasługi. Ma to służyć wzmocnieniu przywództwa politycznego, a z drugiej strony brutalnej deprecjacji opozycji. Nadmierna omnipotencja ośrodka decyzji politycznej jakiegoś mocarstwa, bądź państwa pragnącego osiągnąć status międzynarodowy mocarstwa, czy też pragnącego straszyć rozpoczęciem wojny w krajach najbliższego sąsiedztwa, może spowodować wyraźne osłabienie jego siły legitymizacyjnej w zakresie sprawowania władzy, powodując pojawienie się wewnętrznej i zewnętrznej krytyki w takich lub innych krajach (Żyromski, 2012, s. 7–26). Postępująca delegitymizacja tak sprawowanej władzy politycznej może prowadzić do daleko zaawansowanego kryzysu prowadzącego do autodestrukcji ośrodka władzy politycznej, a więc jego nieprzewidywalnego unicestwienia. Nie zawsze są świadomi tego przywódcy przekonani o swojej omnipotencji decyzyjnej i sprawczej (por. Scheffs, 2010, *passim*).

Przywódcy polityczni i ich otoczenie nie zawsze dysponują wystarczającym poziomem przeświadczenia, iż może postępować na początku niezauważalny proces delegitymizacyjny, co wykorzystują przedstawiciele opozycji politycznej o różnych opcjach ideologicznych dążącej do zdobycia władzy. Zarówno rządzący, jak i przedstawiciele opozycji skłaniają się do posługiwania się wszelkimi dostępnymi środkami oraz metodami czerpanymi z bogatego arsenału marketingu politycznego oraz politycznej *public relations*, a także zabiegów celebratyzacyjnych „czwartej władzy” (Ponczek, 2013). Owe środki i metody walki politycznej uważane są nierzadko za skuteczną „receptę”, która zapewni sprawowanie władzy przez ośrodek decyzji politycznej nie zawsze optymalnie legitymizowany. Społeczny odbiór tych oddziaływań nie jest bynajmniej neutralny, jako że nie bez znaczenia jest stan świadomości społecznej obywateli oraz

ich pamięci zbiorowej, jeśli uwzględni się usilne dążenie do osiągnięcia założonych celów politycznych.

Nader często ogromną rolę odgrywa przekonanie o niesprawiedliwym podziale dóbr materialnych w konfrontacji z tym co było wcześniej albo z tym, co jest adekwatne dla społeczeństw w innych krajach. Może wówczas uobecniać się deficyt wyższych wartości, zwłaszcza etycznych w przestrzeni publicznej, w tym również ideologiczno-politycznych, takich jak chociażby: wolność, niepodległość, suwerenność, praworządność, sprawiedliwość i demokracja. Ich nieobecność w przestrzeni publicznej (Dahrendorf, 1993, *passim*; por. Kłusak, 2005, s. 132–145) może doprowadzić do nieprzewidywalnych zachowań społecznych, wyjaśnianych nierzadko w kategoriach „psychologii tłumu” (Le Bon, 2004, *passim*). Nie zawsze są tego świadomi ci wszyscy, którzy usilnie i bezkrytycznie pragną „utrzymać” władzę oraz wykazują skłonność do zdecydowanie delegitymizacyjnych zachowań korupcyjnych (Jarosz, 2004, *passim*).

Refleksja końcowa

W konkluzji powyższych rozważań należy stwierdzić, iż czymś znamionnym jest to, że sprawowaniu władzy politycznej towarzyszy nierzadko tendencja do relatywizacji bądź mniejszej lub większej absolutyzacji celu strategicznego, w zależności od specyficznych cech systemów politycznych: demokratycznego, autorytarnego czy też totalitarnego. Taki lub inny sposób sprawowania władzy politycznej jest w znacznej mierze uobecniany w świadomości społecznej oraz mniej lub bardziej utrwalony w pamięci zbiorowej, a także – co jest oczywiste – uzewnętrzniany w zachowaniach rządzących i rządzonych.

W tych okolicznościach dość często dochodzi do mityzacji określonych odniesień dotyczących przeszłości także ze względu na sposób sprawowania władzy politycznej oraz zachowania osób odpowiedzialnych za podejmowane decyzje i ich odpowiednią implementację. Sprawowanie władzy może podlegać petryfikacji, objawiającej się w schematyzacji i rutynizacji w sferze podejmowanych decyzji oraz przyjętych za stosowne działań politycznych, ale nie zawsze racjonalnie trafnych. W taki sposób sprawowana władza w państwie może wywołać krótszy lub dłuższy kryzys polityczny, a nawet relatywnie trwałe konflikty. Zaczyna to sprzyjać omnipotencji decydentów usytuowanych w ośrodku władzy politycznej, przeciwstawiającego się zdecydowanie jakiegokolwiek krytyce, co jednak na długo nie zapewnia jego trwałości.

W następstwie uobecniania się tych zjawisk, a nawet procesu, może dochodzić do pojawienia się czynników prowadzących do autodestrukcji władzy sprawowanej przez określoną elitę polityczną i desygnowanych przez nią przywódców, określających politykę takiego lub innego ośrodka decyzyjnego, który może tracić autorytet i zdolności sprawcze. Stąd też owi przywódcy nie są świadomi pojawiających się zagrożeń, ze względu na skłonność do zapatrzenia się we własną wielkość i omnipotencję, jako że spoglądają oni na realia polityczne, także na te mające wymiar geopolityczny, niejako przez „różowe okulary”.

Bibliografia

- Antoszewski A. (2003), *Grupy interesu w systemie politycznym*, w: *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń.
- Cechy – procesy – przebudowa. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych (2011), red. W. Paruch, P. Maj, T. Koziello, Rzeszów.
- Czajowski A. (2010), *Legitymacja władzy państwowej a legitymacja polityczna do jej pełnienia*, w: *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymacja władzy w państwie demokratycznym*, red. A. Preisner, Wrocław.
- Dahrendorf R. (1993), *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Warszawa.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R. (2002), *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław.
- Giereło K. (2003), *Wizerunek (image) polityka – teoria i praktyka*, w: *Public relations w teorii i praktyce*, red. B. Ociepka, Wrocław.
- Goban-Klas T. (2005), *Media: Od „czwartej” do pierwszej” władzy?*, w: *Media – Władza – Prawo*, red. M. Magoska, Kraków.
- Góralewska-Słońska A. (2012), *Istota pojęcia władza, kontekst źródeł, wymiarów, skuteczności i patologii w jej sprawowaniu – ujęcie teoretyczne*, „Problemy Profesjologii”, nr 1.
- Grabski A. F. (1996), *Historiografia – mitotwórstwo – mitobórstwo*, w: *Historia – mity – interpretacje*, red. A. Barszczewska-Krupa, Łódź.
- Halbwachs M. (1978), *Collective memory*, London.
- Halbwachs M. (2008), *Spoleczne ramy pamięci*, Warszawa.
- Heller M., Niekricz A. (2016), *Utopia u władzy. Historia Związku Sowieckiego. Od narodzin do wielkości 1917–1939*, Poznań.
- Jarosz M. (2004), *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa.
- Jusiak J. (2003), *Nauka – metafizyka – mit*, w: *Byt i jego pojęcie*, red. A. L. Zachariasz, Rzeszów.
- Kalita C. (2009), *Rządy demokracji czy biurokracji – prorocstwo Sokratesa*, w: *Krytycy demokracji*, red. C. Kalita, A. Wielomski, Warszawa.
- Kłusak M. (2005), *Meandry polityki*, Gdańsk.
- Kołodziejczak M. (2003), *Podmiotowość polityczna w warunkach demokracji masowej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Le Bon G. (2004), *Psychologia tłumy*, Warszawa.
- Lipiński A. (2012), *Badania nad pamięcią zbiorową*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- Nowicka E. (2005), *Media jako czwarta władza? Co na to prawo?*, w: *Media – Władza – Prawo*, red. M. Magoska, Kraków.
- Pawlak M. (2011), *Demokracja jako zniewolenie. Hipertrofia idei demokratycznej według Jana Dobrzyńskiego*, „Politikon II”, Kraków.
- Pietraś Z. J. (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków.
- Ponczek E. (2006a), *Racja stanu Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji wyzwań współczesności i przyszłości*, „Sprawozdania z Czynności i Posiedzeń Naukowych Łódzkiego Towarzystwa Naukowego”, Łódź.
- Ponczek E. (2006b), *Uwarunkowania kulturowe oddziaływania mass mediów na system polityczny w Polsce*, w: *Władza. Media. Polityka*, red. M. Gierula, Katowice.
- Ponczek E. (2013), *Możliwości i ograniczenia teoretycznej refleksji politycznej w sytuacji uobecniania się postpolityki i celebrytyzacji medialnej*, w: *Aspekty metodologiczne oraz teoretyczne w subdyscyplinach politologii*, red. Ł. Młynczyk, B. Nitschke, Toruń.
- Rzegocki A. (2006), *Czy demokracja może być totalitarna?*, w: *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuniński, Kraków.

- Scheffs L. (2010), *Lider polityczny w totalitarnym i demokratycznym systemie politycznym. Pozorna opozycja*, „Refleksje”, nr 2.
- Sepkowski A. (2009), *Mity w wyjaśnianiu naukowym*, w: *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, red. A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, Lublin.
- Sepkowski A. (2010), *Człowiek w przestrzeni mitycznej*, w: *Mity historyczno-polityczne – wyobrażenia zbiorowe – polityka historyczna. Studia i materiały*, t. I, red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń.
- Siedlakowski P. (2014), *Pedagogika wstydu*, „Echo Katolickie”, nr 48.
- Sielski J. (2013), *Dobre i złe mity przywódców Polski Ludowej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, t. IX.
- Stoczewska B. (2011), *Wizerunek Ukraińca w polskiej myśli politycznej – perspektywa historyczna oraz współczesne odniesienia*, „Annales Universitatis Marie Curie Skłodowska. Polonia”, vol. LVIII, nr 1.
- Sulek A. (2011), *Pamięć Polaków o zbrodni w Jedwabnem*, „Nauka”, nr 3.
- Szacka B. (2006), *Czas przeszły. Pamięć. Mit*, Warszawa.
- Szahaj A. (2004), *E pluribus unum. Dylematy wielokulturowości i politycznej poprawności*, Kraków.
- Szujski J. (1991), *O fałszywej historii jako mistrzyni fałszywej polityki*, Warszawa.
- Topolski J. (1996), *Mity a problem prawdy historycznej*, w: *Historia – mity – interpretacje*, red. A. Barszczewska-Krupa, Łódź.
- Wadowski A. (2013), *Mit w społeczeństwie i kulturze*, Lublin.
- Waśko A. (1994), *Autorytet kulturalny i polityczna poprawność*, „Arka”, nr 49.
- Witek J., Żmigrodzki Z. (2003), *„Polityczna poprawność” w III Rzeczypospolitej*, Radom.
- Zachariasz A. L. (2001), *Czy moralność rządzących może być narzucana rządzącym?*, w: *Polityka a moralność*, red. M. Szyszkowska, T. Kozłowski, Warszawa.
- Znaniecki F. (1986), *Kult państwa*, w: *Polska myśl demokratyczna w ciągu wieków. Antologia*, red. M. Kridl, W. Malinowski, J. Wittlin, S. Kieniewicz, Warszawa.
- Żyromski M. (2012), *Legitymacja czy legitymizacja władzy. Doświadczenia państw Europy Środkowej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 3.

Marek ŻYROMSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Koncepcja władzy Michaela Manna

Streszczenie: Zadaniem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie bardzo interesującego ujęcia problematyki władzy przez Michaela Manna. Ten urodzony w 1942 roku w Wielkiej Brytanii socjolog jest profesorem na uniwersytecie kalifornijskim – UCLA (*University of California Los Angeles*) oraz na uniwersytecie w Belfaście (*Visiting Research Professor Queen's University Belfast*). Jego model władzy IEMP obejmuje władzę ideologiczną, ekonomiczną, militarną i polityczną, które łącznie tworzą władzę społeczną, a więc władzę funkcjonującą w danym systemie społeczno-politycznym. Model ten został zaprezentowany już w pierwszym tomie jego monumentalnego dzieła (4 tomy i dwie książki związane z tematyką władzy) – *The sources of social power*, vol. I, *A history of power from the beginning to A.D. 1760*, Cambridge University Press 1986. Jest to zarazem najczęściej wznawiana książka z zakresu nauk społecznych. W artykule zawarto również szereg polemik i głosów krytycznych wobec koncepcji Michaela Manna.

Słowa kluczowe: Michael Mann, władza, władza społeczna, model IEMP

Michael Mann, to urodzony w 1942 roku w Wielkiej Brytanii profesor socjologii na uniwersytecie kalifornijskim – UCLA (*University of California Los Angeles*) oraz na uniwersytecie w Belfaście (*Visiting Research Professor Queen's University Belfast*). W związku z tym posiada on podwójne obywatelstwo: brytyjskie i amerykańskie. Michael Mann wykształcenie socjologiczne uzyskał na jednym z dwóch najstarszych angielskich uniwersytetów – w Oksfordzie (*Oxford University*). Najpierw zrobił licencjat (B.A. 1963 r.), a osiem lat później doktorat (Ph.D. 1971 r.). Jeszcze w tym samym 1971 roku rozpoczął pracę w renomowanej londyńskiej LSE (*London School of Economics and Political Science*). Jeszcze przed obecnym remontem widziałem na parterze jednego z budynków cały szereg tablic poświęconych szesnastu noblistom, związanym z londyńską uczelnią. Już samo motto umieszczone pod herbem LSE – *Rerum Cognoscere Causas* (czyli „zrozumieć przyczyny spraw” – wydarzeń czy procesów) – może świadczyć o twórczym i problemowym podejściu uczelni, a zwłaszcza jej pracowników naukowych, do badanej rzeczywistości społeczno-politycznej. Równocześnie znajdująca się w osobnym budynku kilkupiętrowa biblioteka, wraz z ogromnym księgozbiorem (stopniowo digitalizowanym), może niewątpliwie stanowić niedoścignęły (póki co) wzór biblioteki z zakresu nauk społecznych – przynajmniej na naszym kontynencie. W roku 1986 ukazał się pierwszy tom, napisanej przez Michaela Manna, monumentalnej (jak się potem okazało), prezentacji funkcjonowania władzy w różnych okresach historycznych – *The sources of social power*, vol. I, *A history of power from the beginning to A.D. 1760* (Mann, 1986). Jest to jednocześnie jedna z najczęściej wznawianych książek z zakresu nauk społecznych. Już w tym pierwszym tomie autor nie tylko ukazał przemiany władzy (szeroko zresztą rozumianej), od czasów starożyt-

nych aż do rewolucji przemysłowej w Anglii, ale przedstawił także założenia swojego modelu władzy – IEMP (o czym niżej). W roku następnym (1987) Michael Mann przeniósł się na uniwersytet kalifornijski (UCLA). Kilka lat później (1993) ukazał się drugi tom jego monumentalnego dzieła, gdzie przemiany różnych form władzy społecznej zostały doprowadzone do wybuchu pierwszej wojny światowej (Mann, 1993). Ten drugi tom nosi zresztą bardzo charakterystyczny tytuł – „narodziny klas i państw narodowych” (*The rise of classes and nation-states*). Z kolei zamiast przejść do systematycznej analizy funkcjonowania władzy w wieku dwudziestym, autor zdecydował się najpierw zaprezentować model władzy totalitarnej, w książce o lapidarnym tytule *Faszyści* (*Fascists*) (Mann, 2004). Rok później w tym samym wydawnictwie (Cambridge University Press, New York), Michael Mann opublikował obszerną (590 stron) próbę wyjaśnienia strasznego fenomenu czystek etnicznych, stanowiących jego zdaniem, zgodnie z tytułem, „ciemną stronę demokracji” (*The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*) (Mann, 2005). Obie wskazane powyżej książki, wydane w 2004 i 2005 roku, stanowią jednak raczej uzupełnienie monumentalnej „sagi” o władzy niż wyraz odrębnych zainteresowań autora. Kilka lat później (2012 i 2013) w tym samym wydawnictwie ukazały się dwa ostatnie (a może tylko najnowsze?) tomy *The sources of social power*, liczące wspólnie nieco ponad tysiąc stron druku. Tom trzeci, doprowadzony do zakończenia drugiej wojny światowej, został opatrzony tytułem „globalne imperia i rewolucja” (*Global Empires and Revolution, 1890–1945*) (Mann, 2012). Natomiast tom czwarty, zajmujący się problematyką władzy od zakończenia drugiej wojny światowej aż do chwili obecnej, nosi już krótki tytuł „globalizacja” a właściwie „globalizacje” (*Globalizations, 1945–2011*) (Mann, 2013).

W koncepcji Michaela Manna władza społeczna (*social power*), a więc władza realizowana w ramach danego społeczeństwa, wyrasta z czterech „korzeni”. Stąd też wyliczył on „cztery źródła władzy społecznej – ideologiczna, ekonomiczna, militarna i polityczna – [które] w sposób fundamentalny określają strukturę społeczeństwa” (Mann, 1993, s. 1). Jest to właśnie model władzy IEMP; na szczęście wskazany skrót pasuje zarówno do wersji polskojęzycznej, jak i do anglojęzycznego oryginału (*ideological, economic, military and political power*). Takie rozumienie władzy podkreśla zarazem kompleksowy i złożony charakter zjawiska władzy (czy też może raczej procesu). Oczywiście znaczenie każdego z czterech wymienionych źródeł władzy społecznej zmieniało się (w mniej lub bardziej dynamicznych procesach społecznych), w różnych epokach historycznych i w różnych kręgach kulturowo-cywilizacyjnych. Przykładowo, znaczenie władzy militarnej (*military power*) wyraźnie zwiększa się nie tylko w czasie wojny (zwłaszcza pierwszej czy drugiej wojny światowej), ale także przy okazji zamachów stanu, puczów wojskowych czy rządów militarnej junty. Zresztą Michael Mann jest krytykowany (o czym niżej), moim zdaniem niezbyt słusznie, za rzekomo nadmierne podkreślanie znaczenia władzy militarnej dla funkcjonowania systemu społecznego. Analogicznie zresztą znaczenie władzy ekonomicznej rośnie nie tylko w czasie kryzysu gospodarczego (czy raczej kryzysów), ale także w okresach przyspieszonej transformacji ekonomiczno-społecznej, jak przykładowo państwa naszego regionu Europy doświadczyły po roku 1989 (czy w przypadku ZSRR/Rosji po 1991 r.). Władza ideologiczna (*ideological power*) jest rozumiana przez Michaela

Manna dość szeroko, obejmując nie tylko (coraz bardziej rosnącą obecnie) pozycję mass mediów, ale także władzę religijną – tak silną przecież w średniowiecznej Europie. Mann wskazał również na cztery wymiary władzy: władza ekstensywna (opierająca się na dużej liczbie osób) lub intensywna (obejmująca szereg zakresów władzy) oraz władza autorytarna lub rozproszona (np. gospodarka rynkowa) (Mann, 1993, s. 6). Jego zdaniem najbardziej skuteczna władza to połączenie wszystkich wskazanych powyżej rodzajów władzy.

Jak już wskazano, Michael Mann dużo uwagi poświęcił funkcjonowaniu systemu państw totalitarnych, a zwłaszcza niemieckiego nazizmu. Według niego Włochy, wbrew zdaniu Mussoliniego (*lo stato totalitario*), trudno bowiem uznać za państwo totalitarne (Mann, 2012, s. 337). Jednocześnie jednak od dłuższego już czasu zarówno wśród historyków, jak i politologów czy socjologów, a nawet prawników (Zmierczak, 2001), toczy się dyskusja czy mamy do czynienia z jednym modelem totalitaryzmu czy też może raczej z wieloma odmianami totalitaryzmu – przy czym różne państwa charakteryzowały się różnym nasileniem cech totalitarnego modelu władzy, wskazanych już ponad pół wieku temu przez Friedricha i Brzezińskiego (Friedrich, Brzeziński, 1965). Nawet przecież w dobie rządów Mussoliniego w faszystowskich Włoszech zachowano pozycję przemysłowców (na północy kraju) czy wielkich latyfundystów ziemskich na Sycylii i południu Włoch, nie wspominając już o całym czasie silnej pozycji kościoła katolickiego. Jednak także i w nazistowskich Niemczech, w których totalitarny charakter nikt chyba nie wątpi, pozycja wielkich przemysłowców cały czas była niezagrożona, tym bardziej, iż bez większych oporów z reguły popierali oni totalitarną dyktaturę (np. rodzina stalowych baronów Krupp). Także i faszystowskie Włochy, w których nasilenie cech totalitarnych było wprawdzie znacznie mniejsze niż w stalinowskim Związku Radzieckim czy hitlerowskiej Trzeciej Rzeszy, można (jak się wydaje) zaliczyć jednak do grona państw o charakterze totalitarnym – chociażby z uwagi na kult jednostki (ideologia *ducismo*) czy charakter totalitarnej propagandy (Żyromski, 2015).

Michael Mann, w pracy zbiorowej porównującej dyktaturę stalinowską i nazistowską słusznie podkreślił, iż „zarówno reżim Hitlera, jak i Stalina to państwa jednopartyjne pod władzą dyktatorów” (Mann, 1997, s. 135). Może jedynie zbyt publiczystycznie (żeby nie napisać obcesowo), podsumował obu dyktatorów pisząc, iż „Hitler był leniwym charyzmatykiem, a Stalin nudnym pracoholikiem” (Mann, 1997, s. 135). Co jednak ważniejsze to Mann określił oba te totalitarne systemy mianem „reżimów permanentnej rewolucji” (Mann, 1997, s. 136). Według niego zarówno stalinizm, jak i nazizm posiadały „trzy cechy wspólne. (1) *Rewolucyjna ideologia*, przyznająca sobie prawo do totalnej transformacji społeczeństwa [...]. (2) *Partia* dokonująca implementacji tej transformacji. Instytucje partyjne infiltrowały każdą agendę rządową (tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym) oraz większość dobrowolnych organizacji [...]. (3) *Biurokracja* [...] Partia i biurokracja wspólnie tworzyły władzę «totalną»” (Mann, 1997, s. 136). Zdaniem Michaela Manna faszyzm doprowadził do skrajności umiłowanie własnego narodu i szacunek dla własnego państwa. „W dodatku można wskazać na dwie bardzo niebezpieczne cechy nazizmu w porównaniu do innych ruchów o charakterze faszystowskim: w przypadku nazizmu koncepcja narodu była bardziej

rasowa niż kulturalna oraz nazizm popierał agresywny *imperialny rewizjonizm*, który miał przywrócić Niemcom ich dawną potęgę” (Mann, 2005, s. 180). O ile jednak pierwsza cecha charakterystyczna nazizmu nie powinna budzić żadnych wątpliwości, to czy rzeczywiście rewizjonizm stanowił *signum specificum* jedynie niemieckiego nazizmu? Przecież włoski faszystowski dyktator Benito Mussolini, pragnąc nawiązać do świetności antycznego *Imperium Romanum* (z okresu pierwszych dwóch wieków naszej ery), dążył między innymi do opanowania wszystkich wybrzeży Morza Śródziemnego, które znowu miało stanowić wewnętrzne włoskie (rzymskie) jezioro (koncepcja *Mare Nostrum*).

Natomiast w trzecim tomie *The sources of social power* Michael Mann przeprowadził bardzo interesującą analizę pochodzenia społecznego 64 działaczy bolszewickich, zajmujących kluczowe pozycje w aparacie partyjnym w roku 1917. Okazało się, iż zaledwie 19 osób (na 61 o znanym pochodzeniu społecznym) mogło poszczycić się pochodzeniem robotniczym lub chłopskim, a więc miało najbardziej pożądane pochodzenie społeczne z punktu widzenia ideologii sowieckiego ruchu rewolucyjnego. Zaledwie dziewięciu działaczy zakończyło edukację na szkole podstawowej, podczas gdy aż 17 osób ukończyło studia (a dalszych 19 aktywistów porzuciło studia). Warto jednocześnie pamiętać, iż wyższe wykształcenie stanowiło niezwykle rzadkie dobro w systemie społeczno-politycznym carskiej Rosji. Charakterystyczne też, iż największą grupę (36 osób, czyli 55%) stanowili zawodowi rewolucyoniści, nieposiadający żadnego innego zawodu (Mann, 2012, s. 161). Wśród badanych aktywistów były tylko dwie kobiety (w tym Natalia Krupska), dużo było za to przedstawicieli mniejszości narodowych (jak Stalin) czy Żydów. „Paranoja Stalina była częściowo produktem stworzonej przez niego samej struktury. Ponieważ prawie każdy miał coś do ukrycia, to ich zachowanie było często podejrzane” (Mann, 2012, s. 361). Tym niemniej, zdaniem Michaela Manna nawet system stalinowski trudno uznać za w pełni totalitarny, gdyż zbyt wiele było tam bałaganu, czarnego rynku czy korupcji. Nie negując wprawdzie znaczenia tych zjawisk, niewątpliwie ograniczających zakres despotycznej władzy Stalina, trudno mi jednak zgodzić się z konstatacją autora, iż był to system „polikratyczny, graniczący z chaosem” (Mann, 2012, s. 352). Przecież do polikracji, czyli przynajmniej w miarę równorzędnej pozycji całego szeregu ośrodków władzy, było w systemie stalinowskim bardzo daleko. W przeciwieństwie do włoskiego faszystów czy niemieckiego nazizmu to właśnie sowiecki stalinizm przetrwał drugą wojnę światową. „Zwycięstwo w drugiej wojnie światowej miało efekt konserwujący, zwiększając legitymację instytucji. [...] Dodatkowo, pozostawiając nienaruszoną władzę Stalina, wojna umożliwiła mu obniżenie poziomu represji” (Mann, 2013, s. 179). Fakt, iż największe nasilenie stalinowskich czystek przypadło na czasy przed wybuchem wojny (zwłaszcza lata 1937–1938), to jednak zakończenie wojny bynajmniej nie oznaczało końca represji. W dodatku represje dosięgły po drugiej wojnie światowej również państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które znalazły się po „niewłaściwej” (czyli wschodniej) części żelaznej kurtyny. Tym niemniej i w samym ZSRR tak zwany „spiszek lekarzy kremłowskich” zakończył się dopiero wraz ze śmiercią dyktatora. Tak więc z tym złagodzeniem stalinowskich represji po wojnie to osobiście bym nie przesadzał.

Analiza koncepcji władzy Michaela Manna stała się przedmiotem osobnej pracy zbiorowej, wydanej w roku 2006 (*Anatomy*, 2006). Podkreślono w niej zwłaszcza, wskazując na szczególne znaczenie innowacji Manna, znaczenie władzy militarnej. Jak słusznie wskazał Ralph Schroeder we wprowadzeniu do tej dosyć obszernej pracy zbiorowej (418 stron druku), to „trzy z czterech źródeł władzy społecznej – ekonomiczna, ideologiczno-kulturalna i polityczna – były już znane osobom studiującym teorie społeczne [...] Najbardziej wyróżniającą częścią modelu Manna jest więc konceptualizacja militarizmu jako czwartego i odrębnego źródła władzy społecznej” (Schroeder, 2006, s. 1). Tak więc w ujęciu Michaela Manna władza militarna ma samodzielny charakter, a nie stanowi jedynie formy władzy politycznej. Według niego samodzielne występowanie władzy militarnej trwało aż do czasu wojen napoleońskich przełomu osiemnastego i dziewiętnastego wieku. Równolegle istotna była wtedy też władza ekonomiczna, a podstawowa funkcja organizacji państwowej to funkcja militarna i geopolityczna. Wprawdzie w naukach społecznych powinno się unikać sądów wartościujących, ale można chyba stwierdzić, iż najnowsze wydarzenia na arenie międzynarodowej o charakterze zbrojnym (konflikt na wschodzie Ukrainy, wojna domowa w Syrii czy poczynania ISIS na Bliskim Wschodzie), niestety zdają się potwierdzać konstatację o samodzielnym charakterze władzy militarnej.

Zdaniem Michaela Manna dopiero po zakończeniu epopei napoleońskiej (1815 r.) można zaobserwować stopniowy wzrost znaczenia władzy politycznej, właśnie kosztem władzy militarnej. „Według Manna występują dwa rodzaje władzy politycznej: nastawiona na zewnątrz [*outward-facing*], czyli jak przebiegają stosunki między państwami w zależności od tego czy mocarstwa są sobie równe czy panuje znaczna nierównowaga oraz władza polityczna nastawiona do wewnątrz [*inward-facing*], czyli władza w obrębie danego państwa” (Schroeder, 2006, s. 2). Władza polityczna nastawiona na zewnątrz może zostać umieszczona w pewnym miejscu kontinuum, którego skrajnymi punktami są hegemoniczne imperia [*hegemonic empires*], a z drugiej strony cywilizacje wielonarodowe [*multi-states civilizations*]. Natomiast władza polityczna w obrębie danego państwa może przybierać różne konkretne formy, lokując się na osi pomiędzy takimi skrajnościami jak władza despotyczna (czyli władza nad społeczeństwem), a władza infrastrukturalna (czyli władza poprzez społeczeństwo). „Imperialne państwa ery przed nowożytnej i europejskie państwa absolutystyczne charakteryzowały się znacznym poziomem władzy despotycznej *nad* – poziomo niezintegrowanym – społeczeństwem obywatelskim [*civil society*], ale miały niewiele władzy infrastrukturalnej, aby to społeczeństwo obywatelskie tak naprawdę spenetrować” (Schroeder, 2006, s. 3). Można jednak wątpić czy w obu wymienionych powyżej przypadkach (tak zwane wschodnie starożytne despotcje czy osiemnastowieczne europejskie państwa absolutystyczne), można w ogóle mówić o czymś takim jak społeczeństwo obywatelskie. Można natomiast zgodzić się z konstatacją, iż państwa autorytarne (choć w tym przypadku chyba dużo lepiej mówić o totalitaryzmie), takie jak nazistowskie Niemcy czy ZSRR opierały się zarówno na władzy despotycznej, jak i na władzy infrastrukturalnej. „Odmienione przez faszyzm państwo łączyło władzę infrastrukturalną [*infrastructural power*] – zdolność państwa do narzucenia swej polityki poprzez infrastrukturę rozciągającą się na jego terenie – i władzę despotyczną [*despotic power*]

– zdolność elit państwowych do podejmowania swych własnych, arbitralnych decyzji. Państwo było militarystyczne” (Mann, 2012, s. 315). Nieco inaczej natomiast postrzega Michael Mann system stalinowskiego Związku Radzieckiego, w którym jego zdaniem do modelu ustroju totalitarnego zabrakło pełnego wykorzystania władzy infrastrukturalnej państwa. „Stalin i jego klika wykorzystali w sposób bardzo intensywny władzę despotyczną, która już na samym początku obaliła władzę infrastrukturalną jednopartyjnego państwa” (Mann, 2012, s. 361).

Natomiast w przypadku systemu feudalnego występował niedostatek władzy politycznej – i to w obu wskazanych powyżej zakresach. Dopiero jednak wiek dwudziesty – i to oczywiście pomijając systemy o charakterze totalitarnym – charakteryzował się znacznym zwiększeniem tak infrastrukturalnej, jak i kolektywnej władzy państwa. Bowiem „współczesne państwa biurokratyczno-demokratyczne cechują się niskim poziomem władzy despotycznej i wysokim poziomem władzy infrastrukturalnej” (Schroeder, 2006, s. 3). W dodatku Michael Mann wyróżnia także władzę intensywną *versus* ekstensywną, władzę autorytatywną *versus* rozproszoną oraz władzę kolektywną *versus* władzę rozdzielającą [*distributive power*]. Dla Manna „władza ekstensywna [*extensive power*] jest silna w wymiarze przestrzennym, ale słaba w swej społecznej efektywności, natomiast władza intensywna [*intensive power*] jest mocna w swej społecznej efektywności, a często słaba w wymiarze przestrzennym” (Gorsky, 2006, s. 102). Jednocześnie, podobnie zresztą jak wielu innych współczesnych teoretyków władzy, Michael Mann rozróżnia władzę jako grę o sumie dodatniej, gdzie obie strony uzyskują pewne korzyści (*win-win*), od władzy w ujęciu zero-jedynkowym, gdzie wygrana jednej strony jest nierozłącznie związana z porażką strony przeciwnej (jako wyzysk, dominacja czy przemoc). Władza rozdzielająca [*distributive power*] „implikuje (nierówną) dystrybucję różnych dóbr życiowych (np. honor, majątek, terytorium, autorytet)” (Gorsky, 2006, s. 102). Natomiast władza kolektywna [*collective power*] to, zdaniem Manna, przykład władzy o sumie dodatniej. Obejmuje ona z reguły różnego rodzaju zdolności czy możliwości organizacyjne systemu do zaspokajania różnorodnych potrzeb wielu grup danego społeczeństwa – a nie tylko elity czy wąskiej grupy trzymającej władzę. Jak pisze Philip Gorsky, nazwa władza kolektywna wzięła się stąd, iż „oznacza ona możliwość danej społeczności do zmiany lub kontrolowania swego otoczenia społeczno-przestrzennego” (Gorsky, 2006, s. 103). Rzecz jasna, oba wskazane powyżej rodzaje władzy (rozdzielająca i kolektywna) najczęściej występują wspólnie w ramach danego systemu społeczno-politycznego, oczywiście w różnych proporcjach i w różnym nasileniu. Nic więc dziwnego, iż władza polityczna została oceniona jako „najbardziej kompleksowa część modelu IEMP Manna” (Schroeder, 2006, s. 4).

Z kolei władza ideologiczna może zdaniem Manna występować w dwóch podstawowych formach. Przykładem pierwszego typu jest chrześcijaństwo, a władza opiera się wtedy na zasadach nadprzyrodzonych [*sociospatially transcendent*]. Natomiast drugi rodzaj, oparty na zasadach moralnych [*immanent morale*], stanowiły jego zdaniem faszystowskie bojówki paramilitarne (Schroeder, 2006, s. 5). Analizując dalej znaczenie władzy ideologicznej w ramach modelu IEMP, Philip Gorsky zauważa „jeszcze inny związek pomiędzy władzą ideologiczną a władzą militarną, którego

Mann *nie* rozpoznał, a mianowicie powiązanie pomiędzy dyscypliną religijną i militarną” (Gorsky, 2006, s. 115).

Michael Mann konsekwentnie już od trzydziestu lat prezentuje swój wielowymiarowy model władzy. Trochę podobnie jak elita danego społeczeństwa (anglosaskie *The Elite*) składa się z całego szeregu elit cząstkowych, działających w różnych obszarach aktywności (elita militarna, polityczna, ekonomiczna, artystyczna itd.), tak i model IEMP wskazuje na złożony charakter władzy funkcjonującej w danym państwie (władza ideologiczna, ekonomiczna, militarna i polityczna). Zresztą analogie można by pociągnąć jeszcze dalej. Tak jak elita społeczna może być określana jako zbiór elit cząstkowych, gdyż trudno (przynajmniej przed podjęciem badań empirycznych nad elitami danego państwa) *a priori* założyć istnienie wspólnych interesów, potrzeb czy wzajemnie powiązanych ze sobą osób (rodzinnie czy chociażby towarzysko), stanowiących elitę polityczną, ekonomiczną, militarną itd. Podobnie i w modelu władzy Michaela Manna możemy mieć do czynienia z władzą rozproszoną, kiedy to poszczególne rodzaje władzy z modelu IEMP będą w ręku różnych osób (czy grup społecznych), niejednokrotnie o sprzecznych interesach czy wręcz wrogich wobec siebie. Równocześnie jednak zarówno elita danego społeczeństwa może stanowić spójną grupę społeczną (jak w systemach faszystowskich czy komunistycznych), tak i różne rodzaje władzy z modelu IEMP mogą być skoncentrowane w rękach tej samej grupy osób (aby nie napisać kliki). Już chociażby to porównanie wskazuje, iż koncepcja Michaela Manna ma (i może dodatkowo mieć) bardzo szerokie zastosowanie do analizy różnych systemów społeczno-politycznych, zarówno współczesnych, jak i występujących w mniej lub bardziej odległej historycznej przeszłości. Zresztą same książki autora dostarczają też bardzo wiele materiału empirycznego dla przeprowadzania różnego rodzaju analiz czy badań porównawczych. Można więc jedynie na koniec niniejszego szkicu wyrazić nadzieję, aby książki Michaela Manna (a zwłaszcza monumentalne *The sources of social power*), zostały wreszcie przetłumaczone również i na język polski.

Bibliografia

- An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann* (2006), red. J. A. Hall, R. Schroeder, Cambridge University Press, New York.
- Friedrich C. J., Brzeziński Z. (1965), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Gorsky Ph. (2006), *Mann's theory of ideological power: sources, applications and elaborations*, w: *An Anatomy of Power: The Social Theory of Micheal Mann*, red. J. A. Hall, R. Schroeder, Cambridge University Press, New York, s. 101–134.
- Mann M. (1986), *The sources of social power*, vol. I, *A history of power from the beginning to A.D. 1760*, Cambridge University Press.
- Mann M. (1993), *The sources of social power*, vol. II, *The rise of classes and nation-states 1700–1914*, Cambridge University Press.
- Mann M. (1997), *The contradictions of continuous revolution*, w: *Stalinism and Nazism. Dictatorships in Comparison*, red. I. Kershaw, M. Lewin, Cambridge University Press, New York, s. 135–157.

- Mann M. (2004), *Fascists*, Cambridge University Press, New York.
- Mann M. (2005), *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge University Press, New York.
- Mann M. (2012), *The sources of social power volume 3: Global Empires and Revolution, 1890–1945*, Cambridge University Press, New York.
- Mann M. (2013), *The sources of social power volume 4: Globalizations, 1945–2011*, Cambridge University Press, New York.
- Schroeder R. (2006), *Introduction: the IEMP model and its critics*, w: *An Anatomy of Power: The Social Theory of Micheal Mann*, red. J. A. Hall, R. Schroeder, Cambridge University Press, New York, s. 1–16.
- Zmierzak M. (2001), *Totalitaryzm czy totalitaryzmy? O kłopotach z definiowaniem pojęcia*, w: *Totalitaryzm. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. T. Wallas, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań.
- Żyromski M. (2015), *Propaganda w systemach totalitarnych*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.

Immanentne i akcydentalne paradoksy populizmu¹

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie wybranych typów paradoksów, związanych z funkcjonowaniem współczesnego populizmu. Autorki, nakreślając trudności jakie wiążą się z definiowaniem fenomenu populizmu, przyjmują, iż jest to zjawisko syndromatyczne, złożone ze szczególnego typu właściwości zogniskowanych wokół specyficznie pojmowanej kategorii „ludu”. Relacje pomiędzy tymi stopniowalnymi właściwościami bywają wzajemnie sprzeczne, co sprawia, że populizm w samej swej genezie jest zjawiskiem paradoksalnym. Obok jednak (opisywanych w artykule) przejawów immanentnej paradoksalności populizmu, możemy mieć do czynienia również z paradoksami „towarzyszącymi” funkcjonowaniu tego fenomenu – sprzecznościami, których źródło tkwi w kontekście społecznym (np. w demokracji liberalnej) lub w innych zjawiskach współwystępujących.

Słowa kluczowe: populizm, lud, przywódca populistyczny, polityka – paradoksy, demokracja – paradoksy

Populizm – źródła trudności badawczych

Populizm – szczególnie w swej współczesnej odmianie – należy do fenomenów społeczno-politycznych przysparzających badaczom nauk społecznych wyjątkowych trudności. Problemy te wynikają z jednej strony ze specyfiki samego zjawiska, stanowiącego przedmiot badań, z drugiej natomiast z rozbieżności w przyjmowanych założeniach teoretycznych i metodologicznych, skutkujących różnicą w podejmowanych aspektach badawczych². Na ten szeroki wachlarz podejść i strategii badawczych składa się między innymi rozumienie populizmu jako szczególnej formy ideologii, pozbawionej tak zwanego „pełnego rdzenia” (Teguieff, 2010; Taggart, 2010; Mudde, 2007), odmiany strategii politycznej (Kazin, 1995; Laclau, 2009), szczególnego stylu myślenia (Karwat, 2006, s. 10) czy też jednego z typów dyskursu mieszczącego się w obrębie szerszego pojęcia – dyskursu politycznego (Ożóg, 2006, s. 208–209).

Sytuacji badawczej nie ułatwiają również dwa istotne aspekty pozanaukowego funkcjonowania tego pojęcia: po pierwsze fakt, iż termin ten narodził się jako element autoidentyfikacji bardzo różnych ruchów społecznych, wyrosłych na gruncie odmiennych kultur i tradycji politycznych, jak na przykład amerykańska Partia Populistyczna

¹ Praca finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Humanistyki” w latach 2016–2019. Badania prowadzone w ramach grantu NPRH Rozwój 2b „Populistyczny dyskurs polityczny w polskiej sferze publicznej”. Grant na badania: 0131/NPRH4/H2b/83/2016.

² Wyjątkowo obszerny zakres problematyki oraz skalę rozbieżności w sposobie konceptualizacji populizmu ukazuje jedna z pierwszych, interdyscyplinarnych publikacji poświęconych temu problemowi: *Populism: Its Meanings and National Characteristics* (Geller, Ionescu, 1970).

oraz rosyjscy narodnicy. „Od tamtego czasu – pisze Margaret Canovan – terminem, który można było przełożyć jako »populizm«, określało się – w takim czy innym języku – wiele grup niewyrastających z żadnej wspólnej tradycji, a kolejne z nich zostały tak nazywane przez zewnętrznych badaczy, którzy udowadniali istnienie pomiędzy nimi analogii. Nie istniał żaden świadomy swej specyfiki międzynarodowy ruch populistyczny, który mógłby pokusić się o kontrolę nad tym, do czego termin ten się odnosi [...] w związku z tym ci, którzy się nim posługiwali, potrafili powiązać go z bardzo różnymi znaczeniami” (Canovan, 1981, s. 67). Po drugie, wspomniany „brak kontroli” nad semantycznym i aksjologicznym aspektem pojęcia, potęguje sposób funkcjonowania „populizmu” we współczesnym języku potocznym, gdzie nieostrości semantycznej towarzyszy wyraźne negatywne nacechowanie wartościujące (Taguieff, 2010, s. 9–10). Zarysowane trudności skłaniały badaczy do obierania skrajnie odmiennych strategii metodologicznych i teoretycznych: część z nich rezygnowała z szukania wspólnego mianownika dla zjawisk opisywanych jako populistyczne (koncentrując swoją uwagę na tworzeniu rozmaitych klasyfikacji), część z kolei nie poprzestawała w wysiłkach poszukiwania wspólnego rdzenia substancjalnego populizmu, co Isaiah Berlin określał swego czasu jako „strategię poszukiwania Kopciuszka”³.

Udaną próbą przełamania powstałego impasu badawczego okazała się propozycja Petera Wilesa (Ionescu, Gellerred, 1970, s. 166–180, wyd. pol.: red. Wysocka, 2010, s. 25–43) postrzegania populizmu jako specyficznego syndromu⁴, co pozwoliłoby badaczom na zachowanie wymogów teoretycznych i metodologicznych bez konieczności rezygnacji z identyfikacji istoty zjawiska. Parafrazując – na użytek niniejszych badań – tę perspektywę badawczą przyjmujemy zatem, że na istotę populizmu składa się zespół czterech następujących elementów, a mianowicie: 1) centralne usytuowanie „mitycznie” pojmowanego ludu w kreowanej wizji świata, 2) osadzenie ludu zawsze w opozycji do „nie-ludu” (np. elit lub obcych), 3) symplifikacja językowego obrazu świata społecznego połączona z wysokim stopniem zrozumiałości komunikatu, kierowanego do jak największej liczby odbiorców, wreszcie: 4) obecność przywódcy, pełniącego rolę (rzeczywistego lub samozwańczego) *voxpopuli*. Syndrom populistyczny tworzą zatem wszystkie wymienione składowe, jednak ich natężenie oraz sposób łączenia z elementami nieswoistymi (dla populizmu) jest różny. Perspektywa postrzegania populizmu jako syndromu złożonego z rozmaitych właściwości stopniowalnych pozwala ponadto dostrzec jeszcze jedną, istotną właściwość populizmu (trudniej dostrzegalną przy zastosowaniu innych perspektyw badawczych), a mianowicie jego wewnętrzną paradoksalność i na ten właśnie element uczynimy przedmiotem poniższych rozważań.

³ „Poszukiwanie Kopciuszka” I. Berlin opisuje następująco: „mamy pantofelek – jest nim słowo »populizm«, a gdzieś istnieje stópka, na którą ten pantofelek pasuje. Jest mnóstwo stópek, na który ten pantofelek *prawie* wchodzi, ale nie wolno nam wpaść w tę pułapkę. Książę ciągle wędruje z pantofelkiem w dłoni, bo gdzieś – jesteśmy tego pewni – czeka nań stópka, którą będzie »czysty populizm«. To jest właśnie jądro populizmu i jego istota” (Canovan, 2010, s. 57).

⁴ „Populizm – głosi Peter Wiles – to każdy system przekonań lub ruch oparty na takiej to głównej przesłance: cnota przysługuje prostemu ludowi, będącemu w przeważającej większości, oraz jego zbiorowej tradycji. [...] Ta przesłanka stała się przyczyną pewnego syndromu politycznego, który odznacza się zadziwiającą trwałością” (Wiles, 1970, s. 166; Wysocka, 2010, s. 25).

Paradoksalność – formy i wymiary występowania

Paradoks w rozumieniu słownikowym to „twierdzenie zaskakująco sprzeczne z przyjętym powszechnie mniemaniem [...]; sytuacja pozornie niemożliwa, w której współlistnieją dwa całkowicie różne lub wykluczające się fakty; rozumowanie pozornie oczywiste, ale wskutek zawartego w nim błędu prowadzące do wniosków jawnie sprzecznych ze sobą lub z uprzednio przyjętymi założeniami” (*Słownik...*, hasło: paradoks). Mirosław Karwat zwraca jednak uwagę na rozmaite wymiary i odmiany paradoksów, wyróżniając paradoksy jako kategorie logiczne, gdzie sprzeczność lub niedorzeczność jest wynikiem formalnie poprawnego twierdzenia lub wnioskowania (Grodziński, 1983, *passim*), paradoksy jako figury retoryczne, w których sprzeczność jest skutkiem wyciągania przewrotnych wniosków z potocznych twierdzeń (odwołujących się do powszechnych wyobrażeń), paradoksy procesu poznawczego „związane z meandrami i pułapkami logicznego myślenia badacza, z przejawami niespójności [...] w systemach pojęć i twierdzeń” (Karwat, 2007a, s. 45) oraz paradoksy ontyczne, odnoszące się do sprzeczności tkwiących w samej rzeczywistości społecznej – w jej poszczególnych składowych (instytucjach, zjawiskach, procesach) lub w relacjach pomiędzy tymi elementami. „Tak pojęte paradoksy ontologiczne znajdziemy w [...] analizach i diagnozach społecznych ukazujących dysharmonię różnych stron tego samego zjawiska lub jego nieoczekiwaną ewolucję [...] Odnotowana »niespodzianka« to wyraz prawidłowości, głębszej istoty zjawiska, a nie czystej gry przypadku” (Karwat, 2007a, s. 45). Chociaż wyróżnienie powyższe dotyczy sprzeczności pojawiających się na odmiennych poziomach funkcjonowania (językowym, świadomościowym, logicznym i poznawczym), autor podkreśla, iż sama struktura paradoksu pozostaje jednakże podobna, co oznacza, że – niezależnie od wymiaru występowania – paradoks przybiera formę bądź to antynomii strukturalnej (nierozłączność elementów sprzecznych) bądź autonegacji, czyli samozaprzeczenia (Karwat, 2007a, s. 44).

Gilles Deleuze zwraca uwagę szczególnie na znaczenie paradoksów ontologicznych, pozwalających badaczowi na odkrycie nieoczywistych właściwości samej rzeczywistości społecznej: „Zasada sprzeczności odnosi się do oczywistego i możliwego [...] W tym właśnie tkwi siła paradoksu, że nie jest wcale sprzeczny, choć pozwala nam asystować przy narodzinach sprzeczności” (Deleuze, 2011, s. 111). Traktując paradoks ontologiczny atrybutywnie, badacz odkrywa, iż występuje on albo jako „nienormalny zbiór” (zawierający sam siebie jako jeden z elementów lub złożony z elementów różnego typu), albo jako „zbuntowany element” (należący jednocześnie do różnych, zakładanych przez siebie podzbiorów), który „charakteryzuje się on tym, że wybiega jednocześnie w obu kierunkach, uniemożliwiając utożsamianie, przenosząc akcent raz na jeden, raz drugi ze swych efektów” (Deleuze, 2011, s. 112).

Powyższe ustalenia okazują się szczególnie ważne w przypadku populizmu, którego specyfika polega na tym, że jako zjawisko świadomościowe znajduje swój wyraz w specyficznej odmianie językowej – w formie dyskursu populistycznego, wykorzystującego rozmaite figury retoryczne (Skarżyńska, 2001, s. 119–128). Fakt, iż populizm w swej złożoności obejmuje aż trzy (z czterech wymienionych) wymiary potencjalnego występowania paradoksu powoduje, iż ten złożony fenomen społeczny

okazuje się szczególnie podatny na paradoksalność. Paradoksalność populizmu jest więc jego cechą immanentną (przybierającą najczęściej formę antynomii strukturalnej) i wynika z nierozwiązywalnej sprzeczności elementów składających się na syndrom populistyczny. Sytuację dodatkowo komplikuje jednak fakt, iż populizm funkcjonuje w – równie podatnym na rozmaite sprzeczności – kontekście społeczno-politycznym, co sprawia, że immanentnej paradoksalności populizmu towarzyszy dodatkowo paradoksalność „kontekstowa” lub relacyjna, wynikająca z zakorzenienia w – pełnej „właśnych” paradoksów – rzeczywistości politycznej (Karwat, 2010, s. 73–75).

Immanentna paradoksalność populizmu

Chociaż populizm – jak wskazano wyżej – jest korelatem specyficznych właściwości, elementem fundamentalnym, pozostającym w relacji nadrzędności wobec pozostałych składowych populizmu jest specyficzne rozumienie kategorii „ludu” pojmowanego jako abstrakcyjna jedność. „Lud w demokracji jest panem wyniosłym i niemożliwym do uchwycenia” (Rosanvallon, 2011, s. 206) i to właśnie ta szczególna interpretacja – skonfrontowana dodatkowo z różnorodnością społecznych uwarunkowań jego funkcjonowania – stanowi źródło rudymen tarnej, wewnętrznej sprzeczności populizmu (Rosanvallon, 2011, s. 206). „W nowoczesnych społeczeństwach demokratycznych – pisze M. Canovan – populizm postrzegany jest jako odwołanie się do ludu przeciwstawianego ustalonym strukturom władzy i dominującym w społeczeństwie ideom i wartościom” (Canovan, 2010, s. 285; Canovan, 2008, *passim*; Szacki, 2004, s. 34). Istota populizmu nie zasadza się więc na samym przywołaniu kategorii ludu, lecz na takim odwołaniu, w którym mitycznemu ludowi postrzeganemu jako homogeniczna całość, wyposażona w nadrzędną mądrość i cnotę przeciwstawia się wszystkich tych, którzy do niego nie należą lub zostali z niego wykluczeni.

Homogeniczność ludu zatem konstruowana jest w tym wypadku poprzez społeczne różnicowanie. Racja bytu populizmu konstruowana jest więc za pomocą wyraźnego odgradzania ludu jako całości od „nie-ludu”, przy czym tenże ekskluzywny mechanizm obejmuje zarówno wymiar wertykalny (lud *contra* elity), jak i horyzontalny – wykluczanie wszystkich tych podmiotów indywidualnych, zbiorowych i instytucjonalnych, którzy na mocy arbitralnych osądów populisty stanowią zagrożenie dla ludu, np. uchodźcy, mniejszości narodowe czy religijne, kapitał zagraniczny (Moroska, 2010, s. 27). Budowanie i **pielęgnowanie jedności ludu odbywa się więc poprzez rozmaite zabiegi wykluczające.** Pierre-Andre Taguieff (formułując wnioski uniwersalne na podstawie analizy populizmu francuskiego) tę paradoksalną właściwość opisuje następująco: „Bezpośrednie zwrócenie się do autentycznego ludu i tylko do niego, definiowanego jako »rozsądny«, »prosty«, »uczciwy«, obdarzony rzekomo nieomylnym instynktem czynienia dobra. [...] Cecha ta pozwala poprawić drugą [zwrócenie się do całego ludu bez rozróżnienia na klasy, tendencje ideologiczne lub kategorie kulturowe – dop. P.-A. T.], z którą jest sprzeczna: wieloznaczność ludu (*demos*) objawia się w pojęciu »ludu«, który jest zarówno jego całością, jak i częścią – przypuszczalnie tą »rozsądną«. [...] Energia, dobroć i szczodrość przypisywana ludowi czynią go jedno-

cześnie »dobrym dzieckiem«, jak i »bon vivatem« (Taguieff, 2010, s. 166). Chociaż sam ogólny mechanizm, który określić można jako „**inkluzja poprzez ekskluzję**” jest strategią powszechnie wykorzystywaną w rzeczywistości społeczno-politycznej (czego przykładem jest teoria funkcjonalności konfliktów wewnątrzgrupowych Lewisa Cosera), specyfika tej opisywanej odmiany paradoksu polega na tym, iż nie odnosi się ona jedynie do stanów definiowanych jako kryzysowe (i przejściowe) ani do ściśle określonej grupy społecznej wyposażonej w konkretne atrybuty (zob. Coser, 2009), lecz do mgliście rozumianej całości. Konstruowanie/pielegnowanie populistycznego ludu w oparciu o ten mechanizm oznacza, iż jego jedność jest stanem permanentnym i dotyczy zarówno wymiaru atrybutywnego (homogeniczności budowanej poprzez różnicowanie elementów „niehumanicznych”), jak i funkcjonalnego – integracji wypracowywanej poprzez ekskluzję nieprzynależących.

Ten „jednorodny i zintegrowany” populistyczny lud w swej wewnętrznej strukturze okazuje się jednak silnie zhierarchizowany. Dlatego też drugim, immanentnym przejawem paradoksalności populizmu jest fakt, iż **jedność ludu opiera się na asymetrycznej relacji pomiędzy** wyraźnie wyodrębnionym, **dominującym przywódcą populistycznym a jego zwolennikami** (Berzt, 1994, s. 10–12; Wrześniewska-Pietrzak, Kołodziejczak, 2017b). To dialektyczne niemal sprzężenie nadrzędnego przywódcy i podporządkowanego ludu traktować można jako wzorcowy przykład paradoksu przybierającego formę antynomii strukturalnej. Sprzeczność tę Peter Wiles traktuje jako jedną z najważniejszych składowych syndromu populistycznego⁵, a Pierre-Andre Taguieff, określa jako fenomen „hiperbolicznej personalizacji” i wyjaśnia następująco: „Symboliczny wpływ ludu zakłada istnienie charyzmatycznego autorytetu przywódcy-demagoga, zdolnego ucieleśnić ruch społeczny i polityczny” (Taguieff, 2010, s. 166).

Chociaż związek pomiędzy ludem i jego przywódcą odgrywa istotną rolę nie tylko w populizmie, antynomiczność tej relacji oraz skutki z niej wynikające pozwalają odróżnić ją od relacji występujących pomiędzy tymi podmiotami w innych kontekstach ideologicznych (socjalizmie, agraryzmie czy faszyzmie). Modyfikując ustalenia Guya Hermeta⁶ na ten temat zauważymy, że związek pomiędzy przywódcą populistycznym a ludem nie jest – wbrew częstym deklaracjom liderów – powiązaniem typu „*primus inter pares*” (gdyby tak było moglibyśmy założyć sytuację występowania populizmu bez lidera), lecz asymetryczną relacją delimitacyjną z wyraźnie wyodrębnionym, różniącym się od „swojego” ludu pod wieloma istotnymi względami liderem. „Zwolennicy partii populistycznych wcale nie chcą, aby rządził nimi »ktos z ulicy«, w rozumieniu społeczno-demograficznym. Wystarczy spojrzeć na charakterystyczne dla tego typu ruchów osobowości, by dojść do wniosku, że – na przykład – Pim Fortuyn

⁵ „Wielcy przywódcy nawiązują mistyczny kontakt z masami [...]. Bez takiego przywództwa populizm staje się osobliwie bezwładny” (Wiles, 2010, s. 26).

⁶ G. Hermet opracował charakterystykę dyskursu populistycznego w porównaniu z dyskursem demagogicznym, faszystowskim i komunistycznym na podstawie następujących kryteriów: 1) rodzaju relacji, jaki przywódca chce utrzymać z ludem; 2) uczuciowego rejestru, jaki odbiera lub komunikuje; 3) rodzaju diagnozy, jaką stawia „na temat krzywd zadanych temuż ludowi” (Hermet, 2010, s. 255); 4) rodzaju zgłaszanej oferty politycznej; 5) stosunku przywódcy do demokracji (Hermet, 2010, s. 254–265).

to nie jest przeciętny holenderski obywatel!” (Mudde, 2004, s. 551). Paradoksalność populizmu przejawia się między innymi w tym, że ów „**zwykły człowiek**” **powiązany jest w antynomiczny sposób ze swoim osobliwym, niezwykłym reprezentantem**. Badacze nie są zgodni co do kierunku wynikania w tej relacji – Paul Taggart przyjmuje na przykład, że to niezwykle osobowości pociągają za sobą najzwyklejszych ludzi, natomiast Cas Mudde zakłada, iż to „populistyczny Zeitgeist” wynosi osobliwego populistę na wyżyny struktury społecznej (Taggart, 2010, s. 77; Mudde, 2004, s. 541–563). Nie ma jednak wątpliwości, że mamy w tym przypadku do czynienia ze szczególną odmianą paradoksu typu „**biorca jako dawca**”, którego istota polega na tym, że „ten, kto składa obietnice zachowuje się jak dawca – i takie też wywołuje wrażenie, choć w rzeczywistości jest biorcą. [...] Potrzebujący finansuje własnym kredytem zaufania i poparciem [...] zamiary, ewentualne wysiłki obiecującego. Swoim poparciem poprawia jego pozycję; ale ten kredyt niekoniecznie zostanie spłacony. [...] Co więcej, ten który wziął [...] jest postrzegany i sam czuje się jakby to on dał. W pewnym sensie dał – nadzieję, złudzenia, przyjemność [...]” (Karwat, 2007b, s. 76).

Wspomniana obietnica sprawia jednocześnie, że rozkład pozycji w opisywanej asymetrycznej strukturze jest przez lud legitymizowany, co skutkuje charakterystyczną dla relacji populistycznej reaktywną postawą ludu, kontrastującą z ekstrawersją populistycznego przywódcy. „Obecni populiści przekładają efekty nad zaangażowanie oraz przywództwo nad uczestnictwo” (Meny, Surel, 2007, s. 35), dlatego też lud, któremu w warstwie deklaratywnej populistą przypisuje najwyższy stopień mądrości i moralności, nie jest w tej relacji nigdy inicjatorem działań politycznych, lecz jest traktowany przez swojego lidera jako niesamodzielny, wymagający prowadzenia twórcy polityczny (Albertazzi, McDonnell, 2008, *passim*; Mudde, 2007, s. 360). Paradoksalna okazuje się w tym przypadku cała sekwencja zdarzeń, prowadząca do **reifikacji ludu w imię ... rekonstrukcji jego społecznej podmiotowości**. U genezy tego procesu leży bowiem postulat odzyskania przez lud zdolności sprawczej „utraconej” – jak to przedstawia dyskurs populistyczny – na rzecz wyalienowanych elit politycznych czy patologicznych instytucji (Laclau, 2009, *passim*; Markowski, 2004, s. 15), natomiast droga do realizacji tegoż postulatów prowadzić ma przez cedowanie prawa do politycznej aktywności na rzecz populistycznego przywódcy, który w ten sposób uzyskuje monopol nie tylko na wypowiedzanie się w jego imieniu, ale również na podejmowanie za niego działań. Przywódca-patron w praktyce uniezależnia się od wpływu ludu, stąd paradoksalnie logika relacji populistycznej jest w swojej istocie antyegalitarna, osobliwie elitarna (Urbinati, 1998, s. 113), choć linia podziału przebiega „nieklasycznie” pomiędzy populistą a jego zwolennikami.

Ten antyegalitarny rys relacji populistycznej jest jednak maskowany przez ekspozycję innego charakterystycznego jej elementu – rezygnacji z pośrednictwa jakichkolwiek instytucji. Głęboko zakorzeniony w populizmie antyinstytucjonalizm, który w wąskim wymiarze oznacza antypatię do partii politycznych (lub systemu partyjnego jako całości), natomiast w wymiarze szerokim obejmuje głęboką niechęć do wszystkich instytucji współczesnej demokracji reprezentacyjnej powoduje zwrot w stronę relacji z ludem, opartych w całości na osobowości przywódcy. Niezapośredniczość tej relacji (przedstawiana w dyskursie populistycznym jako – sugerująca symetrię – „bez-

pośredniość”) przejawia się z jednej strony osadzeniem przywódcy w miejscu dotychczasowych zasad (co skutkuje odejściem od traktowania norm politycznych jako niezbywalnego fundamentu porządku społecznego), z drugiej natomiast w „spersonalizowanym” myśleniu o właściwościach niezbędnych do rządzenia (Taggart, 2010, s. 89). Złożoność tej antyegalitarnej i bezpośredniej relacji z ludem Margaret Canovan opisuje następująco: „Populiści odwołują się do ludzi z krwi i kości omijając skostniałe instytucje i głosząc niezapośredniczony voxpopuli. [...] W tym kontekście amatorstwo i brak politycznego doświadczenia stają się w istocie atutem. Oczywiście jest w tym wszystkim pewna ironia: wyższe wartościowanie bezpośredniego, zindywidualizowanego przedstawicielstwa od skomplikowanych instytucji pośredniczących daje populistycznemu przywódcy samodzielną władzę w zakresie, który trudno pogodzić z demokratycznymi aspiracjami” (Canovan, 2010, s. 302).

Akcydentalne paradoksy populizmu

Obok wyróżnionych wyżej paradoksów, stanowiących immanentny element syndromu populistycznego, populizm jako zjawisko polityczne – umocowane w złożonych kontekstach i konfiguracjach społecznych – dodatkowo absorbuje paradoksalne właściwości zjawisk współtowarzyszących oraz samego tła. Chociaż powszechność współwystępowania tych paradoksów z populizmem sugerować mogłaby zależność przyczynową, mają one jednak charakter korelacji statystycznych. Współwystępujące elementy paradoksalne nie składają się zatem na *differentia specifica* samego populizmu. Pojawiać się one mogą autonomicznie lub w rozmaitych korelacjach „poza-populistycznych”, jednak w zależności z populizmem wpływają wyraźnie na sposób funkcjonowania opisywanego fenomenu społecznego – bądź to wzmacniając siłę jego oddziaływania, bądź ją osłabiając.

Tendencją wzmacniającą paradoksalność populizmu jest obserwowane wyrażenie zjawisko personalizacji polityki, implikowane procesem globalnej mediatyzacji (Mazzoleni, 2008, s. 49–64). Badacze zwracają uwagę, iż ambiwalentne oczekiwania kierowane wobec współczesnego przywódcy politycznego wklajają go w nierozwiązywalną sprzeczność tkwiącą w istocie autorytetu politycznego. Przywództwo oparte na autorytecie pozbawione jest wszak elementu jawnie przemocowego, co nie oznacza jednak, że nie jest opresyjne. Paradoksalność dotyczy więc dobrowolności podporządkowania się przywódcy, który – nie stosując siły fizycznej – dominuje nad zwolennikami tak silnie, że wywiera presję strukturalną (tworząc asymetryczny układ ról i pozycji), kulturową (poprzez rytuały, mity i symbole utrwalone w procesie adaptacji społecznej) oraz psychologiczną (z uwagi na potrzeby i dyspozycje osobowościowe) (Ziółkowski, 2013a, s. 243–244; por. Wasilewski, 2006). Jeśli do ogólnej tendencji personalizacji polityki dodamy składowe syndromu populistycznego (a szczególnie skłonność do tworzenia prostych form organizacyjnych) otrzymamy obraz piętrzących się paradoksów populistycznego autorytetu, w którym **„sługa ludu przywołuje także sam lud do porządku – w imię woli ludu”** (Karwat, 2006, s. 5). Obraz taki Paul Taggart zarysowuje następująco: „populistyczni liderzy potrafią wykazać się skrajną

nietolerancją wobec głosów sprzeciwu. Przykładem może być surowość, z jaką Perón traktował przeciwników swojej przywódczej roli. Nietolerancja przywódców wobec opozycji oraz tolerancja [zwolenników – dop. M. W.-P., M. K.] populizmu wobec tej ich nietolerancji to kolejny przejaw niechęci populistów do polityki. Populizm woli proste rozwiązania czystego przywództwa zamiast skomplikowanego procesu polityki służącej rozwiązywaniu problemów” (Taggart, 2010, s. 92).

Opresyjność populistycznego wariantu personalizacji polityki przejawia się często w próbie realizacji przez lidera osobliwego wzorca „dobrego dzikusa”, łączącego w sobie jednocześnie wyostrzony instynkt moralny z prymitywizmem; „swojskość” (sugerującą powiązanie z najwyżej cenioną „mądrością ludu”) i zdecydowanie, które w swej skrajnej postaci przybiera opisane formy dominacji (Hoggart, 1976, s. 141–143). Podkreślić jednak należy, iż taki typ przywództwa – choć często łączony z liderem populistycznym (Berzt, 1994, s. 106–108; Taguieff, 2010, s. 167) – może występować w odmiennych kontekstach ideologicznych (Hermet, 2010, s. 254–264), a nawet strukturalnych (jako charakterystyka zwolennika populizmu lub innego podmiotu podporządkowanego).

„Dobry dzikus” jako specyficzny model przywództwa pozostaje w związku z jeszcze jednym, istotnym zjawiskiem paradoksalnym, a mianowicie z ideą i praktyką reprezentacji politycznej. Fenomen ten ufundowany jest na zasadniczej sprzeczności polegającej na tym, że reprezentacja polityczna zapewnia ostatecznie reprezentantowi **suwerenną władzę nad suwerennym podmiotem (narodem, społeczeństwem, grupą społeczną)**, zatem uczestnictwo obywateli (ich praktyki inkluzyjne) prowadzi nieuchronnie do politycznej alienacji (Waśkiewicz, 2012, s. 276). „Reprezentanci potrzebują reprezentowanych, aby legitymizować swoją władzę. [...] Jeżeli reprezentowanym jest Lud czy Naród, to przed kim reprezentują go wybrani przez niego przedstawiciele? Przed nim samym oczywiście, tyle, że teraz pisanym małą literą. Za sprawą instytucji reprezentacji, rządzący Lud staje się rządzonymi ludźmi; pojęcie obywatela tylko ukrywa ten paradoks” (Waśkiewicz, 2012, s. 275). Ten rodzaj sprzeczności znajduje pełną implementację w populizmie, o czym świadczy – między innymi – często stosowany zabieg retoryczny, polegający na zastąpieniu kategorii „lud” wspomnianą kategorią „obywatela” lub różnymi odmianami tejże kategorii, np. „obywatelskością” (Wrześniewska-Pietrzak, Kołodziejczak, 2017a).

Reprezentacja nadająca w sposób uprawomocniony reprezentantom istotne uprawnienia wobec reprezentowanych jest uniwersalnym paradoksem ontologicznym w tym sensie, że jest on realizowany w różnych typach reżimów politycznych, stąd rację ma Andrzej Waśkiewicz pisząc, że „idea reprezentacji jest tyleż demokratyczna, co antydemokratyczna i – z wyjątkiem klasycznej tyranii – służyć może właściwie każdej formie władzy” (Waśkiewicz, 2012, s. 11). Koncepcja reprezentacji politycznej zawiera w sobie bowiem ambiwalentny stosunek do politycznego zaangażowania obywateli, co bywa wyraźnie widoczne w demokracji przedstawicielskiej (Laclau, 2009; Mouffe, 2005), ale ma miejsce również – w bardziej lub mniej dyskretnym wariacie – w legitymizowanych reżimach niedemokratycznych.

Pomijając szeroko opisywane w literaturze rozmaite paradoksy samej demokracji (Mouffe, 2005; Rosanvallón, 2011), istotnego znaczenia w kontekście populizmu

nabiera obserwowana we współczesnej demokracji tendencja do przypisywania coraz większej roli przejrzystości (pojmowanej jako wartość społeczna). „Perspektywa przejrzystości – pisze Paul Rosanvallon – zastąpiła więc ponoszenie odpowiedzialności, gdyż zwątpiono, aby kiedykolwiek udało się [przejęcie władzy przez lud – dop. M. W.-P., M. K.] osiągnąć. Towarzyszy jej zresztą odchodzenie od *celów* [pod. – P. R.] politycznych w ścisłym sensie tego słowa i dowartościowywanie *zalet* [pod. – P. R.] moralnych i fizycznych. Kwestia przejrzystości i walki ze wszystkim, co jej stoi na przeszkodzie przyciąga coraz mocniej uwagę rozczerzanych obywateli [...] Przejrzystość stała się cnotą i jako taka zastępuje w świecie naznaczonym niepewnością prawdę i koncepcję interesu powszechnego” (Rosanvallon, 2011, s. 184). Tak pojmowana wartość nie zawiera sprzeczności w samej swej istocie, jednak w konfrontacji z populizmem prowadzi do osobliwych wniosków. Praktyka populistyczna bowiem, uprawiana w warunkach współczesnej demokracji przedstawicielskiej, adaptuje tę ideę po to, aby utwierdzić zwolenników w przekonaniu o ... braku przejrzystości, a ściślej – o istnieniu spisku. W wariantcie populistycznym zatem, przejrzystość jest traktowana instrumentalnie: jako jedno z wielu narzędzi służących realizacji nadrzędnej idei negatywizmu (Nalewajko, 2005, s. 42).

Konkluzje

Opisany powyżej mechanizm absurdałnej realizacji idei, która sama w sobie nie nosi znamion paradoksu naprowadza nas na prawidłowość, wyjaśniającą tę zadziwiającą zdolność populizmu do generowania sprzeczności. Otóż źródłem owej osobliwej predyspozycji jest nie tylko treść składająca się na istotę zjawiska, lecz również „konfrontacyjna” relacja, w jaką populizm wchodzi z otaczającą go rzeczywistością polityczną. Wyrazistość populizmu wynika bowiem nie tyle z tego, za czym się opowiada, lecz przez określenie przeciwko czemu i komu się zwraca (Mudde, 2004, s. 546). Jako zjawisko wyposażone w tak zwany „cienki rdzeń ideologiczny” (Akkerman, 2003, s. 150) populizm – niczym osobliwy kameleon (Taggart, 2010, s. 81) – nawiązuje do specyfiki otoczenia, w którym funkcjonuje, lecz robi to tylko po to, aby wypowiedzieć mu legitymację polityczną.

Negacja jako permanentna cecha stosunku populizmu do rzeczywistości jest jednocześnie źródłem jego siły i słabości. Jeśli bowiem sprzeczności i napięcia tkwiące we współczesnej rzeczywistości społecznej (w szczególności w demokracji liberalnej) przekroczą poziom społecznej akceptacji – populizm natrafia na dogodny dla siebie *Zeitgeist* (Mudde, 2004, s. 541–563). Jednak „gdy populistyczne grupy outsiderów zyskują na znaczeniu, część establishmentu reaguje na to, stosując strategie włączania i wykluczania: wykluczają populistów, przejmując ich problematykę” (Mudde, 2004, s. 558) bądź też włączają populistów w tryby tak krytykowanych przez nich instytucji przedstawicielskich, delegitymizując w ten sposób ich ofertę polityczną. Populizm – wyposażony w mechanizm samoograniczania – jest zjawiskiem epizodycznym, choć nawracającym. Logika rozwoju populizmu okazuje się bowiem dla niego bezwzględna: jego ambiwalentny stosunek do instytucji sprawia, że „populiści, którzy odnoszą

sukces, muszą stać się tym, czego nie cierpią. W efekcie populizm staje się mniej populistyczny [...] i upada” (Taggart, 2010, s. 89). Triumf jako przesłanka rychłego wygasania – to jednocześnie dopełnienie obrazu populizmu jako paradoksalnego fenomenu politycznego i *memento* w czasach populistycznego *Zeitgeistu*.

Bibliografia

- Akkerman T. (2003), *Populism and Democracy*, „ActaPolitica”, nr 2.
- Albertazzi D., McDonnell D. (2008), *Twenty-first Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, New York–London.
- Bertz H. (1994), *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, New York.
- Canovan M. (1981), *Populism*, London.
- Canovan M. (2008), *Lud*, Warszawa.
- Canovan M. (2010), *Zaufajcie ludowi! Populizm i dwa oblicza demokracji*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa.
- Coser L. (2009), *Funkcje konfliktu społecznego*, Warszawa.
- Deleuze G. (2011), *Logika sensu*, Warszawa.
- Groździński E. (1983), *Paradoksy semantyczne*, Wrocław.
- Hermet G. (2010), *Populizm na świecie. Historia socjologiczna XIX i XX wieku*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa.
- Hoggart R. (1976), *Spojrzenie na kulturę robotniczą w Anglii*, Warszawa.
- Karwat M. (2006), *O demagogii*, Warszawa.
- Karwat M. (2007a), *Pochwała paradoksu*, w: *Paradoksy polityki*, red. M. Karwat, t. 1, Warszawa.
- Karwat M. (2007b), *Paradoksy obietnic*, w: *Paradoksy polityki*, red. M. Karwat, t. 1, Warszawa.
- Karwat M. (2010), *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, vol. 17.
- Kazin M. (1995), *The Populist Persuasion: an American History*, London.
- Laclau E. (2009), *Rozum populistyczny*, Wrocław.
- Markowski R. (2004), *Populizm a demokracja: ujęcia, dylematy, kontrowersje*, w: *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa.
- Mazzoleni G. (2008), *Populism and the Media*, w: D. Albertazzi, D. McDonnell, *Twenty-first Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, New York–London.
- Mény Y., Surel Y. (2007), *Zasadnicza dwuznaczność populizmu*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel, Warszawa.
- Moroska A. (2010), *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm*, Wrocław.
- Mouffe Ch. (2005), *Paradoks demokracji*, Wrocław.
- Mudde C. (2004), *The populist Zeitgeist*, „Government&Opposition”, nr 3.
- Mudde C. (2007), *Populist radical right parties in Europe*, London.
- Nalewajko E. (2004), *Populizm w demokracji*, w: *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa.
- Ożóg K. (2006), *Język populizmu w polskich kampaniach wyborczych roku 2005*, w: *Style konwersacyjne*, red. B. Witosz, Katowice.
- Populism: Its Meanings and National Characteristics* (1970), red. E. Geller, G. Ionescu, London.
- Rosanvallon P. (2011), *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wrocław.

- Skarżyńska K. (2001), *Jak porozumiewają się politycy: język ostrych kategoryzacji; psychologiczne przyczyny i konsekwencje*, w: *Zmiany w publicznych zwyczajach językowych*, red. J. Bralczyk, K. Mosiołek-Kłosińska, Warszawa.
- Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/lider.html>, 20.10.2016.
- Szacki J. (2003), *Pytania o populizm*, „Krytyka Polityczna”, nr 4.
- Taggart P. (2010), *Populizm, lud i rdzenna kraina*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa.
- Taguieff P.-A. (2010), *Nauki polityczne w konfrontacji z populizmem*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa.
- Urbinati N. (1998), *Democracy and Populism*, „Constellations”, nr 5, s. 110–124.
- Wasilewski J. (2006), *Retoryka dominacji*, Warszawa.
- Waśkiewicz A. (2012), *Paradoksy idei reprezentacji politycznej*, Warszawa.
- Wiles P. (2010), *Syndrom, nie doktryna: kilka podstawowych tez o populizmie*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa.
- Wrześniewska-Pietrzak M., Kołodziejczak M. (2017a), „JAK ROZWALIĆ SYSTEM” –populistyczny dyskurs polityczny na przykładzie wypowiedzi Pawła Kukiza, „Etnolingwistyka”, nr 1.
- Wrześniewska-Pietrzak M., Kołodziejczak M. (2017b), *Przywódca populistyczny i jego językowy obraz w aspekcie retoryki dominacji na podstawie wypowiedzi Pawła Kukiza*, „Poznańskie Studia Polonistyczne”, nr 1.
- Ziółkowski J. (2013a), *Miedzy autorytetem a przemocą: paradoksy legitymizacji władzy politycznej*, w: *Paradoksy polityki*, red. J. Ziółkowski, t. 2, Warszawa.
- Ziółkowski J. (2013b), *Paradoksy personalizacji przywództwa w dobie mediatyzacji polityki*, w: *Paradoksy polityki*, red. J. Ziółkowski, t. 2, Warszawa.

Znikający wyborcy – partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Streszczenie: Obywatele współczesnych państw demokratycznych stanowią podmiot władzy najwyższej, jednakże zazwyczaj nie sprawują władzy samodzielnie, lecz za pośrednictwem swoich przedstawicieli. W związku z tym odbywają się cykliczne i rywalizacyjne wybory, aby wskazać osoby uprawnione do reprezentowania suwerena w ciągu najbliższej kadencji. Procedury wyborcze są stosowane na poziomie lokalnym, regionalnym czy ogólnopaństwowym, lecz od 1979 roku przeprowadzane są także bezpośrednie wybory Parlamentu Europejskiego. Od samego początku charakteryzowały się one niższą frekwencją w porównaniu z partycypacją wyborczą na poziomie państw członkowskich, co stanowiło podstawę do tego, aby na ich określenie użyć terminu „wybory drugiego rzędu” (*second-order elections*). Celem artykułu było wskazanie przyczyn ustanowienia bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak również poddanie analizie zagadnienia spadającej frekwencji w przedmiotowych elekcjach. Podejmując badania przyjęto hipotezę, iż niska frekwencja wyborcza jest spowodowana przede wszystkim względnie niewielką (choć ciągle wzrastającą) rolą Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: demokracja, wybory, frekwencja wyborcza, obowiązek wyborczy, Unia Europejska, Parlament Europejski

Uwagi wprowadzające

Wybory są bardzo ważnym wydarzeniem zarówno dla zwykłych obywateli, jak i elit politycznych współczesnych państw demokratycznych. W ten sposób suweren wpływa na funkcjonowanie wspólnoty politycznej, choć należy mieć na uwadze także inne procedury, jakimi są chociażby instrumenty demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej (zob. szerzej: Rachwał, 2010; Rachwał, 2016). Dzięki cyklicznym i rywalizacyjnym wyborom, obywatele państw demokratycznych o systemach parlamentarnych mają możliwość wskazania partii politycznych, które utworzą rząd i dzięki temu będą mogły przez najbliższe kilka lat określać kluczowe kierunki prowadzonej polityki. Utworzenie rządu zasadniczo wymaga zdobycia bezwzględnej większości głosów w parlamencie, co jest ściśle uzależnione od wcześniejszego przekonania do swojego programu, czy raczej strategii marketingowej (zob. szerzej: Ossowski, 2011), znacznej części elektoratu. Oczywiście demokracje różnią się m.in. w zakresie pozycji ustrojowej poszczególnych organów (stąd wyróżniamy system parlamentarny czy system prezydencki), jednakże to co pozostaje jednym z fundamentów państw demokratycznych to fakt, iż ich obywatele kreują w drodze wyborów skład osobowy organów władzy publicznej¹. „W ten sposób

¹ „Panuje powszechna zgoda co do tego, że wybory oparte na zasadzie rywalizacji politycznej, bardziej niż cokolwiek innego, przesądzają dziś o demokratycznym charakterze systemu politycznego państwa narodowego” (Bingham Powell, 2006, s. 8).

obywatele wyrażają akceptację dla programu oraz personalnych propozycji różnych sił politycznych ubiegających się o sprawowanie władzy w państwie” (Stelmach, 2009, s. 199).

Jak podkreśliła J. Marszałek-Kawa, „w europejskiej tradycji konstytucyjnej głównie parlament, z uwagi na fakt wyłaniania jego składu w wolnych i konkurencyjnych wyborach, decyduje o demokratycznej legitymacji władzy” (Marszałek-Kawa, 2004, s. 27). Dlatego też wysoka frekwencja wyborcza jest jak najbardziej wskazana, gdyż w ten sposób organ przedstawicielski może powoływać się na mandat społeczeństwa do podejmowania kluczowych decyzji, w tym oczywiście do uchwalania prawa. Mając na uwadze zasygnalizowaną kwestię nie może dziwić fakt, iż spadająca partycypacja wyborcza wywołuje zaniepokojenie o legitymację władzy. Jak zaznaczył Ola Pettersson „coraz mniej obywateli pojawia się przy urnach wyborczych” (Pettersson, 2009, s. 3). Spadek partycypacji „był stosunkowo powolny do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku; od tego czasu stopa spadku dość znacząco wzrosła i obecna tendencja [...] dalej jest spadkowa” (Pettersson, 2009, s. 5). W przypadku Unii Europejskiej problem jest jeszcze poważniejszy, gdyż Parlament Europejski jest jedynym organem wspólnoty wybieranym w wyborach bezpośrednich, a tym samym jedynym organem posiadającym legitymację wyborczą. Ponadto należy podkreślić, iż przeciętna frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest niższa niż w wyborach na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

Unia Europejska bardzo wyraźnie akcentuje konieczność przestrzegania zasad demokracji², jednakże należy przypomnieć, iż dopiero po wielu latach od zainicjowania integracji europejskiej obywatele państw członkowskich zostali włączeni w proces kreowania decyzji politycznych. „Współcześnie mówi się głośno o deficycie demokracji w Unii, jednak proces jednoczenia Europy od początku nie podlegał tradycyjnym procedurom demokratycznym. Wspólnoty Europejskie zostały wprowadzone na arenę europejskiej polityki niejako ukradkiem, tylnymi drzwiami [...]. W swoich pamiętnikach J. Monnet niejednokrotnie podkreślał, że twórcom Wspólnot zależało, szczególnie w początkowym okresie, na realizacji konkretnych przedsięwzięć integracyjnych, a nie na inicjowaniu debat politycznych. Raczkująca integracja miała postępować z dala od opinii publicznej, ponieważ Monnet i jego współpracownicy obawiali się, że poddany pod publiczną debatę, przechwycony przez polityków temat integracji europejskiej zostanie storpedowany i ugrzęźnie w niekończących się dyskusjach o wartościach i interesach narodowych, suwerenności i niepodległości narodowej. Dopiero w latach 80. [XX w. – przyp. M. R.] taktyka [...] zalecana przez Monneta została zmieniona, a integracja uległa postępującemu procesowi demokratyzacji” (*Deficyt...*, s. 7). W ramach wzmiankowanego procesu zostały m.in. ustanowione bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. W 1979 roku obywatele ówczesnych dziewięciu państw

² „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” (*Traktat...*, art. 1 pkt 3).

członkowskich Wspólnot Europejskich po raz pierwszy dokonali bezpośredniego wyboru posłów do organu przedstawicielskiego.

Ustanowienie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego należy więc postrzegać przez pryzmat zabiegów o zapewnienie społecznej akceptacji (legitymacji) dla Wspólnot Europejskich. „Chodziło o stworzenie ciała parlamentarnego, które powstałoby z woli wyborców i w ten sposób możliwe byłoby «przybliżenie» tzw. kwestii europejskich społeczeństwom. Przesłanie tego pomysłu było więc jasne. Dotyczyło wprowadzenia w ten sposób argumentu o demokratycznej racjonalności instytucji europejskich i wzmocnienie czy nawet wprowadzenie społecznej legitymacji w ramy Wspólnot” (Wiszniowski, 2008, s. 128). Na ile pierwotne przesłanki ustanowienia bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego udało się zrealizować w praktyce politycznej? Próba odniesienia się do tak zarysowanego problemu badawczego stanowiła motywację do podjęcia badań i napisania artykułu.

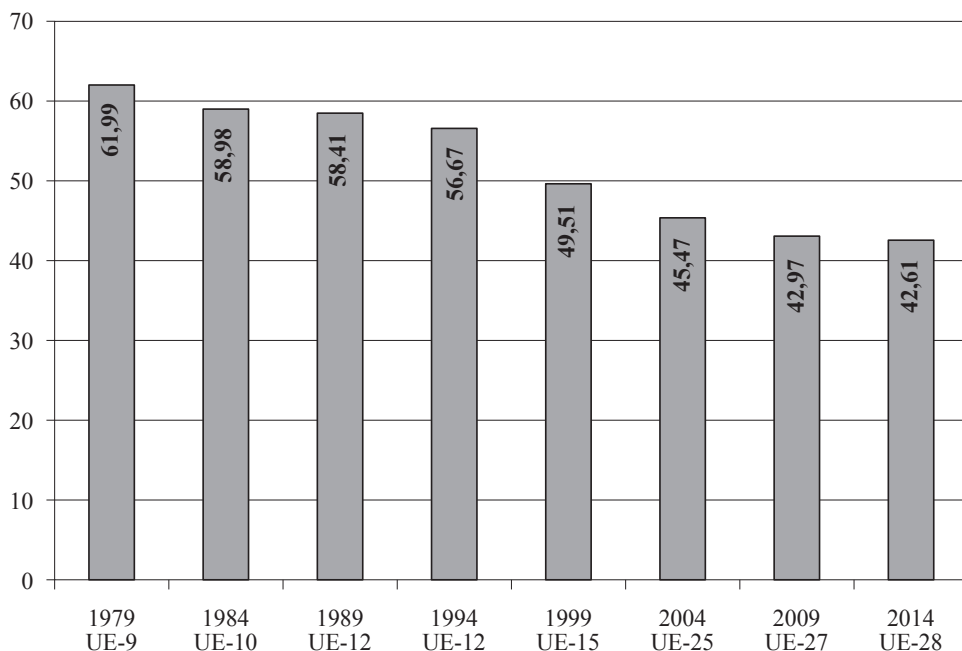
W niniejszym szkicu analizie poddano czynniki wpływające na poziom partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak również zagadnienie możliwych działań w kierunku zwiększenia zainteresowania elektoratu przedmiotowymi głosowaniami. Ważnym komponentem artykułu było wskazanie wpływu przymusu wyborczego na frekwencję wyborczą na przykładzie omawianych wyborów. Podejmując badania przyjęto hipotezę, iż małe zainteresowanie elektoratu wyborami do Parlamentu Europejskiego wynika w głównej mierze ze stosunkowo niewielkiej (choć systematycznie wzrastającej) roli przywołanego organu w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Ponadto przyjęto, iż spadająca partycypacja w wyborach organu parlamentarnego UE jest częścią szerszego zjawiska, tj. spadającej przeciętnej frekwencji we wszelkiego rodzaju procedurach wyborczych na świecie.

Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego spadła z 61,99 procent w 1979 roku do 42,61 procent w 2014 roku. Warto podkreślić, iż w kolejnych wyborach do wskazanego organu frekwencja spadała, jednakże w różnym zakresie – największy spadek odnotowano w 1999 roku (o 7 punktów procentowych w porównaniu do roku 1994). Szczegółowo przedmiotowa problematyka została przedstawiona na wykresie 1.

Można wyróżnić co najmniej dwa podstawowe argumenty na potwierdzenie tezy, iż frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego ma duże znaczenie. Po pierwsze, absencja wyborcza zmniejsza legitymację wskazanego organu wspólnotowego, jak i całej Unii Europejskiej. Po drugie, Unia Europejska potrzebuje wiarygodności dla swojego projektu promowania demokracji. Partycypacja i inkluzja polityczna stanowią istotną część projektu demokratycznego, a zatem jeśli przywołana organizacja chce wspierać rozwój demokracji na świecie, w pierwszej kolejności sama musi przestrzegać stosownych wartości (Malkopoulou, 2009, s. 1–2).

Wykres 1. Przeciętna frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit, European and National Elections Figured Out*, November 2014, s. 48, http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf, 23.10.2016.

Pomimo tego, iż przeciętna frekwencja wykazuje tendencję spadkową, warto zwrócić uwagę na różnice między starymi³ a nowymi⁴ państwami członkowskimi. W 2014 roku frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego wyniosła 42,61 procent, a zatem była najniższa w historii, jednakże w starych państwach członkowskich osiągnęła poziom niemal 52 procent, natomiast w nowych państwach wyniosła niespełna 33,5 procent⁵. Tym samym różnica między starymi a nowymi państwami osiągnęła ponad 18 punktów procentowych. Z kolei w 2009 roku poziom partycypacji w dwunastu nowych państwach wyniósł 38 procent, podczas gdy w pozostałej części UE osiągnął 52 procent (Malkopoulou, 2009, s. 5). Tak więc różnica wyniosła 14 punktów procentowych na korzyść piętnastu starych państw członkowskich UE. Biorąc pod uwagę doświadczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2004 roku zauważymy podobną sytuację (zob. szerzej: Musiał-Karg, 2008, s. 136–139). Wówczas próbując ustalić przyczyny wskazanego stanu rzeczy podkreślano, że wybory w dziesięciu nowych państwach członkowskich odbyły się tylko miesiąc po akcesji, a zatem nie było wy-

³ Do starych państw członkowskich zaliczono: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalie, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy.

⁴ Do nowych państw członkowskich zaliczono: Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry.

⁵ Obliczenia własne na podstawie: *Directorate-General...*, s. 49.

starczająco dużo czasu, aby poinformować obywateli o roli Parlamentu Europejskiego (Malkopoulou, 2009, s. 5). Jednakże trend nie uległ zmianie w następnych wyborach, a zatem należy poszukać innej przyczyny. W tym kontekście warto zasygnalizować, iż jeśli w obliczeniach dotyczących 2014 roku nie uwzględnimy dwóch nowych państw, tj. Malty i Cypru to przeciętna frekwencja w jedenastu nowych państwach Unii Europejskiej spadnie do poziomu niespełna 29 procent (z 33,5)⁶. W istocie relatywnie wysoka frekwencja osiągnięta na Malcie i Cyprze (odpowiednio 74,80 i 43,97 procent) wskazuje, iż „różnice w partycypacji nie tyle są między starymi a nowymi państwami członkowskimi, co raczej między państwami Europy Wschodniej a Europy Zachodniej. Wskazana obserwacja znajduje potwierdzenie również w fakcie, iż w państwach członkowskich Europy Wschodniej frekwencja w wyborach do parlamentów narodowych jest również zazwyczaj niższa niż w państwach Europy Zachodniej” (Malkopoulou, 2009, s. 5). W tym kontekście warto dodać, iż D. Nohlen szukając przyczyn niskiej frekwencji wyborczej w państwach określanych jako nowe demokracje – do których zaliczono m.in. państwa Europy Wschodniej – wskazał na następujące zagadnienia (Nohlen, 2002, s. 15–16):

- dość wysoki poziom nierówności społecznych, co zazwyczaj skutkuje większymi uprzedzeniami wobec partycypacji politycznej grup pozbawionych zasobów;
- niedostatki kultury politycznej;
- słabość rządów prawa;
- stosunkowo silna nieufność wobec instytucji politycznych.

Próbując znaleźć przyczyny niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, należy wskazać na kilka kolejnych kwestii. Porównując przywołane wybory z głosowaniami na poziomie poszczególnych państw członkowskich warto zauważyć, iż wydatki na kampanie do organu wspólnotowego są niższe, same kampanie wyborcze trwają krócej, są mniej żywiołowe i koncentrują się na zagadnieniach krajowych, które często pozostają poza zakresem kompetencji przyszłych posłów do Parlamentu Europejskiego (Malkopoulou, 2009, s. 3). Istotnym czynnikiem warunkującym niską frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest także brak przekonania elektoratu o realnym wpływie ich głosu na prowadzoną politykę. W tym kontekście wskazuje się, iż przedmiotowy organ pełni drugoplanową rolę w skomplikowanym dla wyborców procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Pomimo wzrastającej roli Parlamentu Europejskiego, dla elektoratu to wciąż wybory krajowe wydają się być ważniejsze (Malkopoulou, 2009, s. 3–4). W tym kontekście należy wspomnieć o podziale na wybory pierwszego rzędu (*first-order elections*) i wybory drugiego rzędu (*second-order elections*). Termin „wybory

⁶ W Polsce frekwencja była na jeszcze niższym poziomie i lokowała nasze państwo niemal na końcu zestawienia. „Uczestnictwo Polaków w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego wypada bardzo niekorzystnie. Na przestrzeni kolejnych elekcji wynosiło ono odpowiednio 20,87% w 2004 r., 24,53% w 2009 r. i 23,83% w 2014 r. [...] Jak na razie trwale udaje się Polakom wyprzedzić jedynie Słowaków. W wyborach z 2009 r. udało się również jednorazowo wyprzedzić Litwinów, a w 2014 r. Czechów. Średnio udział Polaków w trzech kolejnych elekcjach wynosi niecałe 23% i lokuje nas, biorąc pod uwagę lata 2004–2014, na przedostatnim miejscu w rankingu państw członkowskich” (Michalak, Zbieranek, 2015, s. 8–9).

drugiego rządu” został użyty w 1980 roku przez autorów tekstu, którego przedmiotem były pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. „Dopóki w ramach krajowych systemów politycznych zapada większość decyzji, a wszystkie naprawdę ważne, wybory europejskie będą dodatkowymi narodowymi wyborami drugiego rządu” (Reif, Schmitt, 1980, s. 3).

Wybory do Parlamentu Europejskiego są wyborami drugiego rządu, gdyż wywierają mniejszy wpływ na rzeczywistość społeczno-polityczną od wyborów pierwszego rządu. Do tych ostatnich zaliczamy „krajowe wybory parlamentarne w systemach parlamentarnych i krajowe wybory prezydenckie w systemach prezydenckich” (Bončkova, 2013, s. 150). Tym samym wybory pierwszego rządu są najważniejsze w państwie, gdyż od ich wyniku jest uzależniony kształt rządu (władzy wykonawczej). „W państwach UE każdej kampanii wyborczej do parlamentu narodowego towarzyszą spekulacje dotyczące powyborczych koalicji gabinetowych. Koncentruje to uwagę opinii publicznej i wywiera wpływ na wynik wyborów, ale także na proporcje uczestnictwa w głosowaniu” (Peszyński, 2007, s. 13). Do głosowań drugiego rządu zaliczamy z kolei, obok wyborów do Parlamentu Europejskiego, także wybory władz lokalnych i regionalnych. W tym miejscu warto dodać spostrzeżenie A. Lijpharta, iż „wybory drugiego rządu być może są mniej znaczące, aczkolwiek nie powinniśmy ich traktować jako nieistotnych głosowań” (Lijphart, 1998, s. 5).

Rozpatrując przyczyny niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy również pamiętać o dość powszechnym odczuciu obywateli UE, iż „Bruksela jest daleko” (*‘Brussels is far away’*), co dobrze ilustruje generalny brak wiedzy o strukturze instytucji unijnych, których zasady działania są dla zwykłych ludzi zbyt skomplikowane (Malkopoulou, 2009, s. 4). Jak słusznie zauważył T. Grosse, „Unia jest postrzegana jako projekt elit, w dodatku nadmiernie zbiurokratyzowana i przeregulowana” (Grosse, 2008, s. 82). Ponadto zagadnienia stanowiące przedmiot zainteresowania Parlamentu Europejskiego wydają się mieć niewielki związek z codziennym życiem obywateli Unii Europejskiej. Oczywiście ostatnia uwaga jest tylko złudzeniem, gdyż jak zaznaczył J. Jaskiernia, „państwo przystępujące do Unii Europejskiej traci znaczną część swych kompetencji ustawodawczych na rzecz organów wspólnotowych” (Jaskiernia, 2006, s. 20). W konsekwencji prowadzi to do przejęcia przez organy unijne uprawnień legislacyjnych od parlamentów krajowych (Grzeszczak, 2002, s. 57–58). „Szacuje się, że około 80% wszystkich regulacji przyjmowanych przez parlamenty krajowe jest wypracowana na poziomie europejskim, a rola miejscowych posłów jest zredukowana jedynie do ich wprowadzenia do krajowego porządku prawnego. Rodzi to niezadowolenie większości polityków w parlamentach krajowych” (Grosse, 2008, s. 78).

Jak zwiększyć partycypację w wyborach do Parlamentu Europejskiego?

Odnosząc się do powyższego pytania należy wskazać, iż można wyróżnić kilka rozwiązań podnoszących poziom partycypacji wyborczej. Z pewnością sposobem na zwiększenie frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest połącze-

nie ich z innymi głosowaniami na poziomie państw członkowskich. W wyborach z 2004 roku na Litwie jednocześnie z wyborami do Parlamentu Europejskiego przeprowadzono I turę wyborów prezydenckich. Tylko dzięki temu w wyborach do Parlamentu Europejskiego zanotowano wyższą frekwencję (48%) niż w wyborach pierwszego rzędu (parlamentarnych), które odbyły się również w 2004 roku (46%). Jak się okazało, następne wybory do Parlamentu Europejskiego na Litwie, którym nie towarzyszyło inne głosowanie cieszyły się dużo mniejszym zainteresowaniem elektoratu (frekwencja w 2009 r. wyniosła 21%). Jednakże w 2014 roku ponownie wybory do Parlamentu Europejskiego cieszyły się dużym zainteresowaniem elektoratu (47%), co było spowodowane faktem, iż odbyły się łącznie z II turą wyborów prezydenckich⁷.

W kontekście działań mających na celu zwiększenie partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego istotne jest również to, aby tak układać kalendarz „by nie kumulować kilku wyborów w niedługim okresie [...]”. Częste wybory wywołują bowiem u wyborców znużenie i zniechęcenie do głosowania” (Rulka, 2010, s. 120). Ponadto ważne są działania idące w kierunku ułatwienia wzięcia udziału w wyborach, takie jak głosowania dwudniowe, za pośrednictwem poczty, przez pełnomocnika czy wdrażany w Estonii projekt elektronicznego głosowania (*e-voting*)⁸. W tym kontekście warto zasygnalizować, iż co prawda dyskusja o wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procedurach wyborczych jest coraz powszechniejsza, jednakże „finansowe, logistyczne i prawne konsekwencje wprowadzenia takiego systemu wskazują na wysoce problematyczne wprowadzenie go na dużą skalę” (Kuźlewska, 2013, s. 390). Niezwykle istotne są również tzw. kampanie profrekwencyjne, a zatem działania zachęcające obywateli do uczestnictwa w wyborach.

Kolejnym pomysłem na zwiększenie frekwencji wyborczej może być ustanowienie przymusu wyborczego (obowiązku wyborczego), który jest ujętym w normie prawnej nakazem uczestnictwa w wyborach (Banaszak, 1999, s. 382). Tak więc w sytuacji funkcjonowania wskazanego rozwiązania „elektorat ma prawny obowiązek do wzięcia udziału w akcie głosowania, aby dokonać wyboru reprezentantów [...] do organów przedstawicielskich różnych szczebli. Przymus wyborczy nie zawsze obliżuje wyborcę do oddania głosu, a może być tylko obowiązkiem stawienia się w lokalu wyborczym, podczas gdy decyzja o tym, co zrobić z kartą do głosowania, należy do wyborcy” (Żukowski, 2009, s. 109). Aktualnie głosowanie jest obowiązkowe w ponad trzydziestu państwach świata, wśród których dominują państwa Ameryki Łacińskiej (zob. szerzej: Birch, 2009, s. 20–39). W Unii Europejskiej przymus wyborczy jest stosowany w czterech państwach, aczkolwiek w przeszłości był praktykowany w dalszych czterech. Szczegółowe informacje w tym zakresie zostały zaprezentowane w tabeli 1.

⁷ Dane o frekwencji za: International IDEA, *Lithuania...*

⁸ W Estonii „działa system głosowania internetowego z wykorzystaniem dowodów osobistych nowej generacji (ze specjalnymi chipami)” (Musiał-Karg, 2012, s. 77). Na temat doświadczeń Estonii w stosowaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procedurach wyborczych zob. również: Kuźlewska, Kraśnicka, 2013, s. 348–353.

Tabela 1

Przymus wyborczy w państwach UE dawniej i dziś

Państwo	Kara	Egzekwowanie przepisów (stan na 2009 r.)	Podstawy prawne	Okres obowiązywania
Belgia	Grzywna 25–125 euro	Przeciętne	Konstytucja (art. 62) Prawo wyborcze (art. 207–210)	1893–nadal
Cypr	Grzywna maksymalnie 342 euro	Słabe	Prawo wyborcze (art. 7, 37)	1960–nadal
Luksemburg	Grzywna 100–1000 euro	Brak	Prawo wyborcze (art. 90)	1918–nadal
Grecja	Kara więzienia od 1. do 12. miesięcy plus pozbawienie stanowisk publicznych	Brak	Konstytucja (art. 51) Prawo wyborcze (art. 6, 117)	1926–nadal
Bułgaria	Grzywna w wysokości 25 euro lub pozbawienie świadczeń socjalnych przez 3 miesiące	–	Prawo wyborcze (art. 242)	2016–2017*
Austria (wybory prezydenckie)	–	–	Zniesiono w latach 1982–2004**	1929–2004
Holandia	–	–	Zniesiono w 1967 roku	1917–1967
Włochy	–	–	Zniesiono w 1993 roku	1946–1993

* W 2016 roku obowiązek wyborczy został ustanowiony w Bułgarii, jednakże decyzją Trybunału Konstytucyjnego wskazane rozwiązanie po kilku miesiącach zostało zniesione. „O zniesienie sankcji dla obywateli do TK zwróciła się rzeczniczka praw obywatelskich [...], która argumentowała, że głosowanie jest gwarantowanym przez konstytucję prawem, a nie obowiązkiem. TK uznał za sprzeczny z konstytucją art. 242 ordynacji wyborczej, który przewidywał, że obywatele zostaną skreśleni z list wyborczych, jeżeli nie zgłoszą w dwóch kolejnych wyborach tego samego typu [...]. Zdaniem Trybunału głosowanie jest moralnym obowiązkiem obywateli”; E. Manolowa, *Bulgaria: Trybunał Konstytucyjny zniósł obowiązek udziału w wyborach*, <http://forsal.pl/artykuly/1022223,bulgaria-trybunal-konstytucyjny-zniosl-obowiazek-udzialu-w-wyborach.html>, 10.03.2017.

** Udział w wyborach prezydenckich w Austrii był obowiązkowy w całym państwie do 1982 roku, natomiast w latach 1982–2004 decyzja o stosowaniu przymusu wyborczego w przedmiotowych wyborach należała do krajów związkowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Malkopoulou, *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre For European Policy Studies Working Document”, No. 317/July 2009, s. 9–10, <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/EU/lost-voters-participation-in-eu-elections-and-the/view>, 23.10.2016; *Bulgaria: Parlament wprowadził obowiązek uczestnictwa w wyborach*, <http://www.rp.pl/Polityka/160319927-Bulgaria-Parlament-wprowadzil-obowiazek-uczestniczenia-w-wyborach.html#ap-1>, 10.03.2017.

Ustanowienie przymusu wyborczego niewątpliwie wpływa na wzrost frekwencji wyborczej. Zgodnie z wynikami wielowymiarowych analiz prawny obowiązek wyborczy skutkuje frekwencją wyższą od 7 do 16 punktów procentowych (Lijphart, 1997, s. 8). Z kolei według obliczeń wykonanych przez International IDEA⁹, w państwach, w których udział w wyborach jest obowiązkowy (przy stosowaniu sankcji) średnia frekwencja wyniosła 86 procent. W państwach stosujących przymus wyborczy (jednakże bez sankcji) przeciętna frekwencja wyniosła 74 procent. I wreszcie w państwach, w których nie ma obowiązku udziału w wyborach partycypacja kształtowała

⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

się na poziomie 68 procent (dane za: Polarczyk, 2007, s. 24). Należy dodać, iż wskazane obliczenia zostały sporządzone na podstawie danych o frekwencji z lat 90. XX wieku. Bazując na przytoczonych wynikach badań należy zauważyć, że ustanowienie przymusu wyborczego skutkowało wzrostem frekwencji o kilkanaście punktów procentowych, aczkolwiek pod warunkiem, że były stosowane sankcje w przypadku absencji wyborczej. Jednakże nawet jeśli sankcje nie były stosowane, średnia frekwencja w państwach z ustanowionym obowiązkiem wyborczym była o kilka punktów procentowych wyższa w porównaniu do państw, które nie przewidywały w swoim prawodawstwie omawianego rozwiązania.

Jak wskazał A. Żukowski, „wpływ przymusu wyborczego na poziom frekwencji wyborczej szczególnie widać, gdy porówna się jej wysokość w wyborach do parlamentów narodowych i wyborach do Parlamentu Europejskiego. Różnice te mierzy się wskaźnikiem tzw. luki europejskiej” (Żukowski, 2009, s. 118). Dane z lat 1979–1999 jednoznacznie wskazują, iż tzw. luka europejska była najmniejsza w państwach stosujących obowiązek wyborczy, tj. w Luksemburgu, Belgii i Grecji (wyniosła odpowiednio: 0; 1,5 i 6,8 punktu procentowego). Z kolei w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Danii „luka europejska” była największa (wyniosła odpowiednio: 40,6; 39,8 i 38,9 punktu procentowego) (Rose, 2004, s. 22). Dane dotyczące wysokości omawianego wskaźnika na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku i ostatnich wyborów parlamentarnych w danym państwie zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2

Wysokość „luki europejskiej” na przykładzie wyborów do PE z 2014 r.

Państwo	Frekwencja w ostatnich wyborach parlamentarnych (w %)*	Frekwencja w wyborach do PE w 2014 r. (w %)	„Luka europejska” (w punktach procentowych)
1	2	3	4
Austria	74,91	45,39	–29,52
Belgia**	89,37	89,64	+0,27
Bułgaria	52,49	36,10	–16,39
Chorwacja	54,17	25,24	–28,93
Cypr**	78,70	43,97	–34,73
Czechy	59,48	18,20	–41,28
Dania	87,74	56,32	–31,42
Estonia	63,53	36,52	–27,01
Finlandia	67,37	40,98	–26,39
Francja	55,40	42,43	–12,97
Grecja**	62,47	59,97	–2,50
Hiszpania	68,94	43,81	–25,13
Holandia	74,56	37,32	–37,24
Irlandia	69,90	52,44	–17,46
Litwa	52,93	47,35	–5,58
Luksemburg**	91,15	85,55	–5,60
Łotwa	59,49	30,24	–29,25
Malta	92,95	74,80	–18,15
Niemcy	71,53	48,14	–23,39
Polska	48,92	23,82	–25,10

1	2	3	4
Portugalia	58,03	33,67	-24,36
Rumunia	41,76	32,44	-9,32
Słowacja	59,11	13,05	-46,06
Słowenia	65,60	24,55	-41,05
Szwecja	84,63	51,07	-33,56
Węgry	61,84	28,97	-32,87
Wielka Brytania	65,77	35,40	-30,37
Włochy	75,19	57,22	-17,97

* W obliczeniach wzięto pod uwagę ostatnie wybory parlamentarne, które w danym państwie zostały przeprowadzone przed wyborami do PE z 2014 r. (ewentualnie wybory parlamentarne, które odbyły się łącznie z wyborami do PE w 2014 r.).

** Państwa, w których obowiązuje przymus wyborczy.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: International IDEA, *Voter Turnout Database*, www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout, 28.02.2017.

Biorąc pod uwagę doświadczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku i ostatnich wyborów parlamentarnych w danym państwie zauważymy, iż tzw. luka europejska była niewielka w trzech państwach stosujących przymus wyborczy, tj. w Belgii, Grecji i Luksemburgu, natomiast w przypadku Cypru omawiany wskaźnik był wysoki (wyniósł 34,73 punktu procentowego). Warto zaakcentować, iż w przypadku Belgii frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego była nawet nieznacznie wyższa niż w wyborach do parlamentu we wspomnianym państwie (była to jedyna taka sytuacja). Najwyższy poziom „luki europejskiej” odnotowano w Słowenii, Czechach i Słowacji (wyniósł odpowiednio: 41,05; 41,28 i 46,06 punktu procentowego). Podsumowując omawianą kwestię warto podkreślić, iż w państwach UE stosujących przymus wyborczy (4) tzw. luka europejska wyniosła średnio 10,64 punktu procentowego (bez Cypru – 2,61 p.p.), natomiast w państwach bez obowiązku wyborczego (24) średni poziom analizowanego wskaźnika wyniósł 26,28 punktu procentowego. Tym samym potwierdziły się wcześniejsze doświadczenia, iż frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest dużo niższa niż w wyborach do parlamentów narodowych, co jest szczególnie widoczne w państwach, które nie stosują przymusu wyborczego.

Podsumowanie

Ustanowienie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego było motywowane wzmocnieniem społecznej akceptacji dla procesu integracji europejskiej. Na ile udało się zrealizować pierwotne zamierzenia? Przeprowadzone badania wskazują, iż od samego początku wybory do Parlamentu Europejskiego nie cieszyły się powszechnym zainteresowaniem wyborców, co stanowiło podstawę do określenia ich jako wybory drugiego rzędu (*second-order elections*). Co istotne, od ustanowienia w 1979 roku bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego obserwujemy trend spadkowy frekwencji wyborczej. W 2014 roku do urn udało się zaledwie 42,61%

uprawnionych do głosowania. Jak słusznie wskazał M. Rulka, legitymacja Parlamentu Europejskiego „jest obecnie niska, a wynika to przede wszystkim z bardzo niskiej frekwencji wyborczej” (Rulka, 2016, s. 248).

Wśród przyczyn niskiej partycypacji wyborczej można wyodrębnić wiele czynników, jednakże wydaje się, iż najważniejszą kwestią jest brak przekonania obywateli UE o realnym wpływie ich głosu na prowadzoną politykę. Wybory do Parlamentu Europejskiego będą się cieszyły większym zainteresowaniem elektoratu jeśli zmieni się ich status z wyborów drugiego na wybory pierwszego rzędu. Oczywiście taka zmiana może nastąpić tylko w przypadku wyraźnego zwiększenia kompetencji organu parlamentarnego UE. W przeciwnym wypadku wyborcy nadal będą postrzegali Parlament Europejski przez pryzmat niewielkiego znaczenia w skomplikowanym systemie instytucjonalnym, czego efektem będzie niewielkie zainteresowanie kolejnymi wyborami. Ponadto należy mieć na uwadze okoliczność, iż problem coraz mniejszej partycypacji obywateli w wyborach do organu parlamentarnego UE jest częścią szerszego zjawiska, a mianowicie spadającej przeciętnej frekwencji we wszelkiego rodzaju procedurach wyborczych na świecie¹⁰. Absencja wyborcza jest szczególnie widoczna w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w związku z tym nie może dziwić fakt, iż po ich przyjęciu do Unii Europejskiej problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego jeszcze bardziej się pogłębił.

Bibliografia

- Banaszak B. (1999), *Obowiązek wyborczy*, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa.
- Bingham Powell Jr. G. (2006), *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa.
- Birch S. (2009), *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris.
- Bončková H. (2013), *Voting to the European Parliament in the Czech Republic: the Second-Order Elections*, w: *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźelewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok.
- Bulgaria: *Parlament wprowadził obowiązek uczestnictwa w wyborach*, <http://www.rp.pl/Polityka/160319927-Bulgaria-Parlament-wprowadzil-obowiazek-uczestniczenia-w-wyborach.html#ap-1>, 10.03.2017.
- Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów* (2008), red. U. Kurczewska, Warszawa.
- Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit*, European and National Elections Figured Out, November 2014, http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf, 23.10.2016.
- Grosse T. G. (2008), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężenia*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa.

¹⁰ „Powszechnym i zarówno niepokojącym zjawiskiem jest zmniejszanie się frekwencji wyborczej w wyborach ogólnokrajowych (z wyjątkiem tych państw, w których obowiązuje przymus wyborczy)” (Kuźelewska, 2013, s. 385).

- Grzeszczak R. (2002), *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przełamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- International IDEA, *Lithuania*, <http://www.idea.int/data-tools/country-view/175/40>, 27.02.2017.
- International IDEA, *Voter Turnout Database*, <http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>, 28.02.2017.
- Jaskiernia J. (2006), *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze”, nr 3.
- Kuźlewska E. (2013), *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. XII, red. A. Lityński, P. Fiedorczyk, Białystok.
- Kuźlewska E., Krasnicka I. (2013), *E-voting to the European Parliament and United States Congress. An Attempt of Comparison*, w: *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźlewska, D. Kłoz, Warszawa–Białystok.
- Lijphart A. (1997), *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „The American Political Science Review”, vol. 91, Issue 1, <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDF-files/Lijphart1997.pdf>, 11.03.2017.
- Lijphart A. (1998), *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series”, nr 54, http://aei.pitt.edu/32418/1/1208943660_pw_54.pdf, 23.11.2016.
- Malkopoulou A. (2009), *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre For European Policy Studies Working Document”, nr 317, July, <http://ace-project.org/ero-en/regions/europe/EU/lost-voters-participation-in-eu-elections-and-the/view>, 23.10.2016.
- Manołowa E., *Bulgaria: Trybunał Konstytucyjny zniósł obowiązek udziału w wyborach*, <http://forsal.pl/artykuly/1022223,bulgaria-trybunal-konstytucyjny-zniosl-obowiazek-udzialu-w-wyborach.html>, 10.03.2017.
- Marszałek-Kawa J. (2004), *Parlament Europejski a parlamenty narodowe*, w: *Integracja europejska na początku XXI wieku. Wybrane problemy*, red. R. Fiedler, Poznań.
- Michalak B., Zbieranek J. (2015), *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń, www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=146, 12.03.2017.
- Musiał-Karg M. (2008), *Frekwencja wyborcza w Unii Europejskiej – referenda w sprawach „europejskich” oraz wybory do PE*, w: *Europa wielu wymiarów*, red. P. Stachowiak, Poznań.
- Musiał-Karg M. (2012), *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań.
- Nohlen D. (2002), *Political Participation in New and Old Democracies*, w: *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-since-1945.pdf>, 12.03.2017.
- Ossowski S. (2011), *W kierunku urynkwienia. Zagrożenia dla liberalnej demokracji w Polsce*, Poznań.
- Peszyński W. (2007), *Pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, Toruń.
- Pettersson O. (2009), *Rola instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w przekazywaniu obywatelom informacji o wyborach – przykłady działań z różnych krajów*, Warszawa, <http://www.isp.org.pl/files/4596192640876725001246613774.pdf>, 30.11.2016.
- Polarczyk K. (2007), *Frekwencja w wyborach parlamentarnych w państwach świata*, w: *Studia BAS. Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa.
- Rachwał M. (2010), *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa.

- Rachwał M. (2016), *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań.
- Reif K., Schmitt H. (1980), *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research”, vol. 8, Issue 1.
- Rose R. (2004), *Voter Turnout in the European Union Member Countries*, w: *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, International IDEA, Stockholm, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-in-western-europe-since-1945.pdf>, 27.02.2017.
- Rulka M. (2010), *Problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego – przyczyny i sposoby jej zwiększenia*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Rulka M. (2016), *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Stelmach A. (2009), *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, w: *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. 2009 Nr 203, poz. 1569.
- Wiszniowski R. (2008), *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław.
- Żukowski A. (2009), *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka”, nr 1.

Formy inicjatyw i działań zmierzających do wzrostu partycypacji w wyborach w Polsce

Streszczenie: Jednym z ważniejszych dorobków cywilizacji jest demokracja rozumiana jako forma państwa oparta o konstytucyjnie określony porządek i sposób życia politycznego i społecznego. Istotnym elementem demokracji jest zwierzchnictwo narodu polegające na sprawowaniu przezeń władzy w sposób pośredni, poprzez wybranych przedstawicieli, bądź w sposób bezpośredni. Jednym z przejawów powszechnego kryzysu demokracji i utraty zaufania dość szerokiego kręgu ludzi do jej mechanizmów jest od lat notowana wysoka absencja uprawnionych do głosowania w wyborach i referendach.

Przedmiotem podjętych w tym zakresie rozważań jest analiza wybranych form działań i inicjatyw podejmowanych przez organy państwa oraz czynnik ludzki, mających na celu wzrost zainteresowania społeczeństwa aktywnością i partycypacją w życiu publicznym, w szczególności poprzez świadomy udział w święcie demokracji, jakim są każdorazowo przeprowadzane w Polsce wybory oraz przedstawienie w tym zakresie wniosków *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, frekwencja wyborcza, wybory

Jednym z ważniejszych dorobków cywilizacji jest demokracja rozumiana jako forma państwa oparta o konstytucyjnie określony porządek i sposób życia politycznego i społecznego. Truizmem jest twierdzenie, że demokracja współczesna nie może istnieć bez wyborów. Jednak nadal żyjemy w takiej rzeczywistości, iż ten truizm trzeba powtarzać. Istotnym elementem demokracji jest zwierzchnictwo narodu polegające na sprawowaniu przezeń władzy w sposób pośredni, poprzez wybranych przedstawicieli, bądź w sposób bezpośredni.

Przejawem powszechnego kryzysu demokracji i utraty zaufania dość szerokiego kręgu ludzi do jej mechanizmów jest od lat notowana wysoka absencja uprawnionych do głosowania w wyborach i referendach.

W sprawnie działającym państwie, gdzie obywatele – wyborcy są w pełni świadomi przysługujących im praw i wolności konstytucyjnych, mają wysokie poczucie odpowiedzialności za kształtowanie sytuacji społeczno-politycznej w Polsce, absencja wyborcza nie powinna mieć miejsca na tak drastycznym poziomie, jaki obecnie ma miejsce¹. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne funkcjonowania państwa polskiego niejako przeczą kryzysowi demokracji w kraju. Transformacja ustrojowa, początek

¹ Przykładowo w Polsce (na podstawie danych PKW): w wyborach prezydenckich w 2010 roku frekwencja wyniosła ponad 55%, w wyborach samorządowych w 2010 roku wyniosła 47,32 i 35,31%, w wyborach parlamentarnych w 2011 roku wyniosła 48,92%, w wyborach do PE w 2014 roku – 23,21%, w wyborach samorządowych w 2014 roku – 47,7 i 39,97%, w wyborach prezydenckich w 2015 roku wyniosła 48,96% i 55,34%.

której datowany jest na 1989 rok, przyniosła szereg zmian, w tym w obszarze społecznym i prawnym, jakim jest kształtowanie ustroju państwa. Powrót do źródeł tradycji parlamentarnej w Polsce należy rozpatrywać jako jeden z głównych bodźców wzrostu aktywności społeczeństwa i przyczynę do narodzin społeczeństwa obywatelskiego (Wojtoń, 2012/2013, s. 103; Stelmach, 2012, s. 6). Nie sposób zatem nie zgodzić się z U. Panicz, iż „stopień legitymizacji systemu przez społeczeństwo rośnie wraz ze zwiększającym się poziomem frekwencji wyborczej” (Panicz, 2011, s. 107). Stąd też wzrost niepokojącej z punktu widzenia ugruntowania instytucji demokratycznych w Polsce absencji wyborczej, rodzi nie tylko pytania co do stanu polskiej demokracji, ale i potrzeby jej dalszego funkcjonowania i rozwoju.

Na uczestnictwo wyborcze ma wpływ wiele czynników. W literaturze przedmiotu, wymienia się ich kilkanaście. Klasyfikacja dokonana przez M. Cześnika na ze-spół czynników wpływających bezpośrednio i pośrednio na uczestnictwo wyborcze, w mojej ocenie w zupełności odzwierciedla współczesne uwarunkowania społeczno-polityczne w Polsce (Cześnik, 2007, s. 77). Za te, które mają decydujący wpływ na poziom zaangażowania wyborców w sam akt głosowania, a które zalicza się do tzw. czynników bezpośrednich, należy uznać głosowanie za pośrednictwem operatora pocztowego, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie w obwodach specjalnych, tj. w zakładach opieki zdrowotnej, aresztach, jednostkach wojskowych (Cześnik, 2007, s. 81–85). Grupa tych czynników występuje w polskim systemie prawa. Następnie należy wskazać na czynniki, które mają bezpośredni wpływ na poziom absencji wyborczej, ale występują w innych krajach Europy, a do których zalicza się przymus wyborczy, głosowanie przed wyborami, głosowanie w domu z zastosowaniem tzw. przenośnej urny (Cześnik, 2007, s. 79–84). Ponadto jest także wspólna dla wszystkich krajów europejskich grupa czynników, a zaliczyć do nich należy: system rejestracji wyborców, kalendarz wyborczy – termin głosowania i jego długość, grupa czynników społecznych – obawa przed ostracyzmem, poczucie obowiązku, czynniki sytuacyjne – dostęp do lokali wyborczych, określone wydarzenia wyborcze, wysokość wydatków przeznaczanych przez komitety wyborcze na prowadzoną kampanię, indywidualne – wiek, wykształcenie, zainteresowania społeczne i polityczne, wyznanie, dostęp do informacji, emocjonalne – wola zmiany obecnej sytuacji, możliwość zmanifestowania własnych poglądów, racjonalne – korzystanie z konstytucyjnego prawa, wybór mniejszego zła, antygłosowanie (Cześnik, 2007, s. 86–88; Ellis, 2009, s. 18–23). Jako czynniki pośrednie mające wpływ na frekwencję wyborczą M. Cześnik przyjął proporcjonalny system wyborczy, system list otwartych, frekwencyjny próg wyborczy, częstość wyborów, rodzaj wyborów, zmiany przepisów prawa wyborczego (Cześnik, 2007, s. 88–93).

Z pewnością wielość i różnorodność czynników, które mają wpływ na taki stan rzeczy, o których mowa w literaturze przedmiotu, rodzi pytanie jakie podjąć działania, aby zmieniać, niwelować, a także zapobiegać temu niepokojącemu zjawisku społecznemu. Problem absencji (Sokała, Michalak, Uziębło, s.v. absencja wyborcza) zwłaszcza wśród młodych wyborców, którzy od niedawna korzystają z przysługującego im czynnego prawa wyborczego, od lat budzi troskę i niepokój przede wszystkim przedstawicieli doktryny i organizacji społecznych zajmujących się bieżącymi proble-

mami współczesnych demokracji. Do grupy tej dołącza jednak coraz więcej wyborców, którzy świadomie podejmują decyzję o swej absencji w akcie głosowania i tym samym powiększają statystyczne grono obywateli kształtujących zjawisko absencji zawninionej, bądź też świadomie oddających głos nieważny.

Ogromną rolę w kształtowaniu świadomości i postaw obywatelskich, nie tylko wśród młodych metrykalnie wyborców, ma działalność prowadzona przez szeroko pojęte organizacje społeczne, a także środowisko akademickie, ale i instytucje państwowe, czy nawet same partie polityczne. Wymiar i charakter prowadzonych działań jest różnorodny. W literaturze jako kryterium podziału tego rodzaju aktywności przyjmuje się co do zasady treść działań profrekwencyjnych (Solon-Lipiński, 2012, s. 21; Ellis, 2009, s. 29). Działania podejmowane na różną skalę obejmują następujące formy:

- 1) kampanie informacyjne – celem jest podanie potencjalnym wyborcom w sposób skondensowany niezbędnych dla nich w procesie wyborczym informacji: kto jest uprawniony do głosowania, kiedy, w jaki sposób prawidłowo i gdzie można głosować (Solon-Lipiński, 2012, s. 21; Ellis, 2009, s. 29);
- 2) kampanie promocyjne – działania o charakterze motywacyjnym, informującym o celu głosowania i związanych z tym powinnościach wyborcy (Solon-Lipiński, 2012, s. 24; Ellis, 2009, s. 29);
- 3) kampanie behawioralne (prawybory, symulacje wyborów i inne projekty na poziomie szkolnym, akademickim) – obejmują wszelkie działania, które pozwalają odbiorcy wziąć udział w symulacji wyborów (Solon-Lipiński, 2012, s. 28–31; Ellis, 2009, s. 29);
- 4) kampanie kulturalno-rozrywkowe – polegają na zaangażowaniu osób publicznych, powszechnie rozpoznawanych przez wyborców, cieszących się uznaniem, popularnością, zachęcających do udziału w wyborach lub wskazujących na ich wolę uczestnictwa w akcie głosowania; inną formą w tej kategorii działań jest także promowanie postaw obywatelskich związanych z aktem głosowania, bądź zwróceniem uwagi na istotę procesu wyborczego podczas wydarzeń kulturalnych, uczestnikami których są określone grupy społeczne i wiekowe;
- 5) Portale i platformy edukacyjne – w dobie szeroko pojętej cyfryzacji i informatyzacji społeczeństwa formy te stanowią jeden z najsukcesowniejszych środków dotarcia poprzez medium, jakim jest Internet do docelowej grupy odbiorców; treści o charakterze informacyjnym, edukacyjnym, publicystycznym, opiniotwórczym, co do zasady apolityczne są domeną tego rodzaju kanału informacyjnego.

Niewątpliwie skala i zakres prowadzonych przez organizacje pozarządowe, inne organizacje o charakterze społecznym działań o charakterze profrekwencyjnym jest nieporównywalna z aktywnością w tej dziedzinie wykazywaną przez partie polityczne oraz instytucje państwowe. Za cezurę czasową prowadzenia różnorodnych form inicjatyw i działań zmierzających do wzrostu partycypacji w wyborach w Polsce należy przyjąć rok 1995. Bowiem w tym roku po raz pierwszy została zorganizowana przez Centrum Edukacji Obywatelskiej akcja „Młodzi głosują” (ceo/młodzi) (<http://www.ceo.org.pl/pl/mlodzi/news/o-programie-mlodzi-glosuja>). Celem akcji jest możliwość wypowiedzenia się młodych, niepełnoletnich jeszcze osób, w ważnych sprawach dla kraju i wspólnoty

europejskiej. W ramach akcji „Młodzi głosują” uczniowie szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w szczególności przygotowują i przeprowadzają w swoich szkołach, w okresie poprzedzającym wybory, działania edukacyjne na temat zasad i znaczenia udziału obywateli w wyborach demokratycznych, prowadzą lokalne projekty młodzieżowe zachęcające do uczestnictwa w wyborach, np. debaty, warsztaty, kampanie informacyjne, happeningi profrekwencyjne, organizują w swojej szkole młodzieżowe wybory na podobnych zasadach, na jakich przeprowadzane są wybory powszechne. Celem akcji „Młodzi głosują” jest, jak wskazują jej organizatorzy, „zwiększenie uczestnictwa młodych ludzi w życiu publicznym, w tym zachęcenie ich do świadomego udziału w wyborach poprzez dostarczenie młodym ludziom informacji na temat procedur demokratycznych i znaczenia wyborów, zaangażowanie w działania na rzecz wysokiej frekwencji wyborczej i udział w wyborach młodzieżowych” (ceo/młodzi). W projekcie „Młodzi głosują” uczestniczyło dotąd prawie 2,5 miliona uczniów z całej Polski. Beneficjenci projektu mają możliwość nabycia wiedzy z zakresu uczestnictwa obywatelskiego, prawa wyborczego, uprawnień poszczególnych, wybieralnych organów. Praktyka i doświadczenie związane z aktywnością obywatelską i organizowaniem się dla dobra publicznego jakie zdobywają uczestnicy projektu stanowi doskonały kapitał w życiu każdego z nich. Podczas debat przeprowadzonych w toku kampanii uczą się dyskursu na bieżące tematy życia publicznego. Punktem kulminacyjnym akcji „Młodzi głosują” są przeprowadzane wybory, uprzednio przygotowane przez uczestników akcji, którzy w ten sposób poznają zasady nimi rządzące, a także ich rolę we współczesnym świecie. Organizatorzy i pomysłodawcy projektu od początku jego istnienia nie tylko zapewniają, ale też podejmują trud i wysiłek, by dowieść, iż działania te nie stanowią agitacji politycznej. Istotą akcji nie jest sam wynik wyborów symulacyjnych, ale cały szereg czynności podejmowanych przez silnie zmotywowanych do społecznej aktywności uczestników projektu, co ma ogromny walor edukacyjny.

Jedną z najprężniej i efektywnie działających w kraju niezależnych organizacji pozarządowych, której celem działania jest wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, jest Fundacja im. Stefana Batorego. Ta organizacja *non profit* nieprzerwanie od 2002 roku prowadzi wraz z partnerami² akcję „Masz głos, Masz wybór”. Od 2007 roku akcja prowadzona jest w ramach koalicji, skupiającej „kilkanaście opiniotwórczych i cieszących się autorytetem organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, które wspólnie działają na rzecz zwiększenia udziału obywateli w wyborach” (<http://www.glosuj.org.pl/strona-glowna/o-koalicji/>). Od początku trwania akcji „Masz Głos, Masz Wybór”, tj. od 2006 r. przeprowadzono kilkanaście kampanii:

- 1) „Każdy powód jest ważny” – kampania przed wyborami samorządowymi z 16 listopada 2014 r., w toku której podkreślano rolę samorządu lokalnego na mapie politycznej Polski, a także zakres środków finansowych, jakimi dysponuje, i korelację tych dwóch okoliczności w perspektywie pozycji jednostki na poziomie samorządu terytorialnego;

² Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS, Pracownia Zrównoważonego Rozwoju, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej BONA FIDES.

- 2) „Zagłosuj i wybierz kogoś, kto myśli tak jak Ty!” – kampania przed wyborami do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. Celem kampanii było informowanie o procedurach i zachęcanie Polaków do licznego i świadomego udziału w wyborach z 25 maja 2014 r.;
- 3) „Kobiety na wybory!” – kampania przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku, zachęcająca do głosowania kobiety. Kampania przyczyniła się do zmniejszenia różnicy między frekwencją kobiet i mężczyzn;
- 4) „Gdziekolwiek będziesz, zagłosuj” – kampania profrekwencyjna i informacyjna przed wyborami prezydenckimi z 2010 r. Zanotowano zwiększenie frekwencji o 5 pkt proc., a także ponad 10-krotny wzrost liczby wydanych zaświadczeń do głosowania poza miejscem zamieszkania i 5-krotny wzrost liczby osób dopisanych do list wyborców;
- 5) „Pępek Europy” – kampania zachęcającą młodych obywateli do licznego udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku;
- 6) „Sprawdź tych, których wybierasz” – kampania na półmetku kadencji samorządów lokalnych w 2008 roku zachęcająca obywateli, by przyjrzeni się dokonaniom władz samorządowych wybranych dwa lata wcześniej i sprawdzili, jak radzą sobie z rozwiązywaniem lokalnych problemów i realizacją wyborczych zobowiązań;
- 7) „Zmień kraj. Idź na Wybory” – kampania przed wyborami parlamentarnymi w 2007 roku;
- 8) „Masz Głos, Masz Wybór” – akcja prowadzona każdorazowo przed wyborami samorządowymi od 2002 r., zachęcająca do udziału w wyborach lokalnych i uświadamiająca mieszkańcom, jakie są kompetencje władz samorządowych oraz jakie obietnice kandydatów są realne. Spektakularnym etapem tejże inicjatywy okazało się prowadzenie akcji zbierania obietnic wyborczych składanych przez startujących w wyborach kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów. Raporty z realizacji obietnic publikowano po czterech latach podczas kampanii przed następnymi wyborami samorządowymi.

Projekt „Wybory? Lubię to!” to inicjatywa o charakterze edukacyjnym, informacyjnym, profrekwencyjnym prowadzona przed wyborami do Parlamentu Europejskiego od początku 2014 r. do kwietnia 2014 r. przez Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze. Jako główne założenie projektu przyjęto „zwiększenie wiedzy Polaków na temat mechanizmów działania systemu wyborczego do tego organu, procedur oddawania głosu i samej istoty przebiegu procesu wyborów” (<http://www.wyborylubieto.eu/projekt>). Adresatami projektu byli głównie wyborcy najmłodsi, którzy w elekcji do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. po raz pierwszy korzystali z czynnego prawa wyborczego. Ideą i uzasadnieniem dla organizacji kampanii okazały się wyniki licznych badań opinii publicznej wskazujące, że eurowybory są wciąż dla Polaków nieznane, a znaczny odsetek badanych nie ma świadomości, że może w nich wybierać swoich przedstawicieli lub też nie zna procedur głosowania. W ramach projektu prowadzony był na uczelniach cykl spotkań i warsztatów, adresatami których była docelowa grupa odbiorców,

czyli młodzież ponadgimnazjalna, która po raz pierwszy w 2014 roku miała skorzystać z czynnego prawa wyborczego. Doświadczenia wyniesione z przeprowadzonych w 2014 r. wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak również te zdobyte w trakcie realizacji projektu poparte wynikami badań opinii społecznej pozwoliły przygotować dwa raporty – *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego* oraz *Młodzi wyborcy po wyborach 2014 roku*, autorstwa – dr. hab. B. Michalaka i dr. J. Zbieranka.

Nowe technologie oraz media, w tym Internet, a także media społecznościowe stanowią doskonałe źródło o charakterze globalnym, dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców. Na bieżąco pojawiające się komentarze dotyczące aktualnych spraw życia społecznego, szeroko pojętych kwestii związanych z ustrojem państwa, w tym także każdorazowo przeprowadzanych elekcji, stanowią przedmiot zagadnień portalu www.obserwatorkonstytucyjny.pl (<http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/>), redagowanego przez P. Rachtana. Natomiast *stricte* związany z problematyką prawa wyborczego jest profil „Obserwatorium prawa wyborczego” (<https://pl-pl.facebook.com/ObserwatoriumPrawaWyborczego>) na portalu *Facebook* redagowany przez zespół pod kierownictwem J. Zbieranka. Jest to strona prezentująca informacje o funkcjonowaniu prawa wyborczego w Polsce, a także proponowanych zmianach, toczących się pracach legislacyjnych i koncepcyjnych.

Zasługującym na szczególną uwagę jest projekt edukacyjny SZKOŁA WYBORÓW (<http://www.szkolawyborow.umk.pl/>). Jest to inicjatywa Studenckiego Koła Naukowego Prawa Wyborczego „Elektor” UMK wspierana przez Centrum Studiów Wyborczych UMK. Projekt realizowany od początku pod patronatem honorowym najwyższego organu wyborczego w Polsce – Państwowej Komisji Wyborczej, przy wsparciu finansowym Krajowego Biura Wyborczego, na podstawie dwustronnego porozumienia zawartego 8 lutego 2013 r. podczas obchodów *Global Election Day* 2013 w Toruniu. Na tej internetowej platformie edukacyjnej zgromadzono materiały kompleksowo omawiające zagadnienia z zakresu wyborów i prawa wyborczego. Zaletą projektu jest wybrany przez organizatorów niebanalny sposób przekazu, oparty na multimedialnych narzędziach dydaktycznych w postaci filmów edukacyjnych, prezentacji multimedialnych oraz testów *on-line*. Zawarte na platformie materiały dydaktyczne z zakresu prawa wyborczego adresowane są przede wszystkim do uczniów, jako narzędzie służące do samodzielnego pogłębiania wiedzy na temat mechanizmów i procedur wyborczych. Materiały te stanowią także atrakcyjne dla nauczycieli narzędzie wspomagające proces dydaktyczny na zajęciach z zakresu wiedzy o społeczeństwie. Materiały dydaktyczne przygotowywane są pod merytorycznym nadzorem i przy aktywnym udziale wybitnych ekspertów z zakresu prawa wyborczego. Organizatorzy jako cele projektu wskazują pogłębianie wiedzy uczniów szkół średnich w zakresie tematyki prawa wyborczego, rozwijanie zainteresowań i umiejętności uczniów szkół średnich w zakresie tematyki prawa wyborczego, połączenie wiedzy teoretycznej z praktyką, zachęcenie do udziału w życiu społeczno-politycznym kraju, zachęcenie do poznania organów wyborczych w regionie i zasad ich działania, zainspirowanie do samodzielnego poszerzania wiedzy wykraczającej poza ramy podstawy programowej z WOS-u, zachęcenie do dyskusji nad problematyką wyborczą, umożliwienie wyra-

zenia własnej opinii, wykorzystanie nowoczesnych form nauczania, uwzględnienie indywidualnych potrzeb edukacyjnych każdego ucznia, umożliwienie uczniom dokonania samooceny swojej pracy (<http://www.szkolawyborow.umk.pl/>).

Na podstawie analizy raportów podsumowujących szereg badań i kampanii prowadzonych przez szeroko pojęte organizacje społeczne, należy stwierdzić, iż polski ustawodawca winien rozważyć następujące kwestie:

- 1) ponownie rozpatrzyć propozycję od lat forsowaną przez przedstawicieli doktryny prawa wyborczego – z jej inicjatorem na czele A. Sokalą – polegającą na wprowadzeniu indywidualnych zawiadomień wyborców o głosowaniu. Początkiem zmian w tym zakresie może być instytucja zawiadomień o wyborach wysyłanych przez wójtów w postaci druków bezadresowych, która jest przedmiotem procesu legislacyjnego (Druk...). Spersonalizowane zawiadomienie, podobnie jak list, osobista przesyłka, ma wymiar o wiele bardziej czytelny dla wyborcy. Efekt socjopsychologiczny wywołany u adresata w mojej ocenie przyniósłby oczekiwany rezultat w postaci przekonania do udziału w głosowaniu adresata, który takiej decyzji jeszcze nie podjął lub stanowczo odmawiał wzięcia udziału w głosowaniu. Doskonałym przykładem wydaje się być podejmowana przez władarzy niektórych miast praktyka listów gratulacyjnych dla uzyskujących pełnoletniość mieszkańców gminy (np. Włocławek, Gdynia). Treścią tych listów są niejednokrotnie nie tylko życzenia, ale także zachęcenie do aktywnego udziału w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego;
- 2) zmiany w zakresie programów nauczania w szkołach tworzących system oświaty polegające na zwiększeniu liczby godzin historii uwzględniających zagadnienia z zakresu edukacji obywatelskiej;
- 3) wprowadzenie zakazu prowadzenia kampanii informacyjnych przez partie polityczne oraz organizacje społeczne wyborców, którzy korzystają z biernego prawa wyborczego, na rzecz wyłączności przyznanej w tym zakresie organizacjom *non profit*, apolitycznym, które tego rodzaju działalność mają określoną jako zadania statutowe, a także organom wyborczym i jednostkom naukowym. Kampanie informacyjne, co wielokrotnie podnosiła PKW, jak i przedstawiciele doktryny, zacierają granice między ich swoistym charakterem a agitacją wyborczą, zwłaszcza jeżeli prowadzona jest ona poza granicami czasowymi wyznaczonymi przez kalendarz wyborczy;
- 4) przyznanie środków z budżetu państwa na działania o charakterze edukacyjnym i informacyjnym w zakresie wyborów podejmowane przez organy wyborcze lub inne wskazane w Kodeksie wyborczym podmioty.

Wyrażam głębokie przekonanie, iż wyłącznie transparentne w swej działalności, obiektywne, apolityczne podmioty realizujące działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym mogą poprzez swą działalność przyczynić się do wzrostu świadomości obywatelskiej wyborców.

Bibliografia

Cześniak M. (2007), *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.

Druk nr 2338, Sejm VII kadencji.

- Ellis A. i in. (2009), *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- <http://www.ceo.org.pl/pl/mlodzi/news/o-programie-mlodzi-glosuja>, 25.05.2015.
- <http://www.glosuj.org.pl/strona-glowna/o-koalycji/>, 25.05.2015.
- <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/>, 25.05.2015.
- <http://www.szkoławyborow.umk.pl/>, 25.05.2015.
- <http://www.wyborylubieto.eu/projekt>, 25.05.2015.
- <https://pl-pl.facebook.com/ObservatoriumPrawaWyborczego>, 25.05.2015.
- Michalak B., Zbieranek J. (2014), *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <http://www.csw.umk.pl/2602bipe>, 26.05.2015.
- Panicz U. (jesień–zima 2011), *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje”, nr 4.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P. (2013), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa.
- Solon-Lipiński M. (2012), *Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy profrekwencyjne w latach 2001–2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Stelmach A. (2012), *Wybory jako forma legitymizacji władzy w Polsce w dwudziestoleciu przemian ustrojowych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- Wojtoń M. (2012/2013), *Kampanie profrekwencyjne w Polsce – analiza problemu*, „Rocznik Polityczny”, nr 8/9.
- Zbieranek J. (2014), *Młodzi wyborcy po wyborach 2014 roku*, <http://www.csw.umk.pl/2602bipe>, 26.05.2015.

Analiza frekwencji wyborczej na poziomie gminnym. Przypadek gminy Dobra (Szczecińska)

Streszczenie: Celem artykułu jest pokazanie zmiany liczby ludności na terenie gminy Dobra (Szczecińska) i idących za tym zmian w frekwencji wyborczej, które miały miejsce w latach 2000–2014. W związku z tym postawiłam tezę: gminy ościenne dużych miast przyciągają potencjał ludzki, świadomy politycznie. Starając się odpowiedzieć na to stwierdzenie zastosowałam metodę ilościową i komparatywną. Połączenie tych metod pozwoliło na przeprowadzenie wielowymiarowej analizy, odpowiadając tym samym na zadane pytania.

Słowa kluczowe: frekwencja wyborcza, partycypacja wyborcza, migracja

Przypadek gminy Dobra (Szczecińska) jest przykładem stale wysokiej frekwencji wyborczej we wszystkich elekcjach, które miały miejsce w latach 2000–2014. Partycypacja ta jest każdorazowo wyższa niż w powiecie polickim. Prawdopodobnie jest stała bez względu na znaczące różnice wynikające z charakteru wyborów. W społecznym odczuciu hierarchizuje się wybory między sobą, stopniując je pod względem ważności (*Wybory...*, 2010, s. 1–2). Często przy analizie frekwencji wyborczej pomija się aspekty związane ze społecznymi uwarunkowaniami i cechami środowiska, w którym żyją jednostki uczestniczące lub nieuczestniczące w partycypacji wyborczej (*Podstawy...*, 2002, s. 41). Dynamika społeczna przejawia się w podejmowaniu przez grupę działań i decyzji dotyczących części życia społecznego angażującego tą społeczność w proces zmian. Zjawisko, które inicjuje zmiany jest podyktowane między innymi ruchem migracyjnym w obrębie miasta lub województwa. Adam Płoszaj wyszczególnia szybkie tempo przyrostu liczby ludności przemieszczającej się w okolice największych miast jako jeden z procesów demograficznych, nazywa to procesem żywiołowej suburbanizacji (Płoszaj, 2014, s. 41). Joanna Małek tłumaczy to zjawisko jako „decentralizację obszarów zurbanizowanych, które łączą się z migracją ludności na peryferiach miast przy jednoczesnym zachowaniu bezpiecznej odległości i możliwości szybkiego przemieszczenia się z miejsca zamieszkania do pracy” (Małek, 2011, s. 433). Styczności przestrzenne, jakie zachodzą między jednostką lub grupą społeczną, w konsekwencji zauważenia ich na nowo zasiedlonej przestrzeni, prowadząc do zainicjowania więzi społecznych (Olechnicki, Załęcki, 2004, s. 207).

Fundamentem metodologicznym, na jakim opieram artykuł jest metoda ilościowa w ujęciu komparatystycznym. Połączenie tych dwóch metod pozwala na usystematyzowanie zebranych danych oraz przeprowadzenie wielowymiarowej analizy. Badanie poziomu partycypacji wyborczej najczęściej sprawdza się na zmiennych kwantyfiko-

walnych (*Teorie...*, 2006, s. 258). Ponadto zastosowano subiektywizację¹ oraz analizę jednego szczególnego zjawiska. To pozwoliło na postawienie tezy: gminy ościenne dużych miast przyciągają potencjał ludzki, świadomy politycznie; zakłada się hipotetycznie, że im większa anonimowość w strukturach miejsko-wiejskich i wiejskich, tym mniejsza partycypacja obywateli w decyzjach politycznych. Wraz z tezą i hipotezą nasuwa się pytanie czy nowi mieszkańcy przyczyniają się do pogłębienia stratyfikacji społecznej? Dla kogo gminy ościenne wydają się atrakcyjniejsze od miasta?

Leszek Kołakowski pisał, że na demokrację powinny składać się trzy składniki. Po pierwsze, mechanizmy, które urealniają wpływ elit politycznych na życie zbiorowe poprzez poparcie, jakim się cieszą. Po drugie, praworządność, dzięki której prawo jest niezależne od władzy wykonawczej. Po trzecie, nie można nikomu odmówić podstawowych praw obywatelskich, do których należy prawo do: publicznego wygłaszania własnych sądów i opinii, swobodnego poruszania się po kraju, jak i poza jego granicami, nabywania własności, wyznawania dowolnej religii lub żadnej, prywatności (Kołakowski, 2014, s. 169–170). Akt głosowania jest właśnie taką swobodą wypowiedzi. Jednak warto pamiętać, że „demokracja organizuje państwo, ale naród chciałby, żeby państwo było jego narzędziem, tymczasem państwo demokratyczne nie jest narzędziem narodu, ale wspólnoty obywateli” (Kołakowski, 2014, s. 171). Warto wspomnieć o wyborach w ujęciu przekraczającym tradycyjny wymiar. Iwan Krastew pisze o demokracji jako o „bycie domagającym się osądu politycznego, nie tylko na podstawie tego, co zrobiła, ale i tego, co obiecuje. W tym sensie wybory to mechanizmy do produkowania zbiorowych marzeń. Zabrońmy wyborów a zgodzimy się, że życie w teraźniejszości bez przyszłości (...), wybory dają nam możliwość współkształtowania przyszłości” (Krastew, 2015, s. 45).

Akt legitymizacji władzy jest istotną częścią życia społecznego. Niestety, jak pokazują sondaże oraz rzeczywistość, partycypacja obywateli w elekcjach jest stale na niezadowalającym poziomie. W sondażu przeprowadzonym przez CBOS, po zestawieniu danych z roku 1999 i 2013 widać spadek o 11 punktów procentowych poparcia osób uważających, że do powinności obywatela Polski należy udział w wyborach najwyższych władz państwa. Jednocześnie znacząco wzrosła liczba respondentów opowiadających się za tym, że nie mają takiego obowiązku, z 9% w 1999 roku do 21% w 2013 roku (*Powinność...*, 2013, s. 5). To pokazuje, że obywatele nie wierzą w możliwość realnego wpływu na kształt sceny politycznej. Równocześnie można odnieść wrażenie, że nasiliła się postawa roszczeniowa obywateli wobec państwa.

Podejmuje się wiele prób wyjaśnienia partycypacji wyborczej. Ujęcie jej w skali makro można tłumaczyć z perspektywy teorii komunitariańskiej, która zakłada, że czynnikami sprzyjającymi są silne więzi grupowe, identyfikacja i utożsamianie się z nią oraz poczucie wspólnoty (Cześniak, 2009, s. 23). Takie stwierdzenia ma sens jedynie wtedy, kiedy rozpatrujemy je w subiektywnym ujęciu (Cześniak, 2009, s. 23). Teoria Downs'a, która opiera się na racjonalnym wyborze, uwzględnia w sobie dwie główne

¹ Subiektywizacja: proces upodmiotowienia jakiegoś zjawiska, obiektu, poglądu, prawdy itp., polegający na odnoszeniu zewnętrznych elementów i ich właściwości do indywidualnych, stronniczych (subiektywnych) cech, właściwości i sposobów postrzegania rzeczywistości przez podmiot poznający (Olechnicki, Załęcki, 2004, s. 208).

korzyści, które wynikają z udziału w głosowaniu. Pierwsza „korzyść instrumentalna, wynikająca z konkretnego rezultatu wyborczego i powiązana ściśle z prawdopodobieństwem oddania głosu decydującego o nim” (Cześniak, 2009, s. 32) oraz druga „konsumpcyjna, wynikająca z wypełnienia obywatelskiego obowiązku i postąpienia zgodnie ze zinternalizowaną normą” (Cześniak, 2009, s. 32). Niemalże znaczenie w tym odgrywa rola interesów, do których dążą jednostki lub małe grupy społeczne zajmujące konkretny obszar. Zmobilizowanie jednostki do uczestnictwa w wyborach najczęściej opiera się na wytworzeniu w społeczeństwie poczucia przekonania o subiektywnym interesie jednostki. Przekłada się to na zwiększenie zainteresowania polityką i zachowaniami politycznymi. W następstwie tego wytwarza się poczucie sprawczości większej grupy, która dąży do realizacji jednostkowych celów (*Podstawy...*, 2002, s. 41–42). Więzy społeczne², na których się to opiera wynikają przede wszystkim ze świadomości przynależności do grupy. Zaobserwowanie tego jest możliwe na małych grupach społecznych, których występowanie da się zauważyć na terenach miejsko-wiejskich oraz wiejskich. Trudno o takie relacje w zatamizowanych zbiorowościach, jakimi są miasta. Środowisko miejskie sprzyja alienacji, ucieczce od polityki.

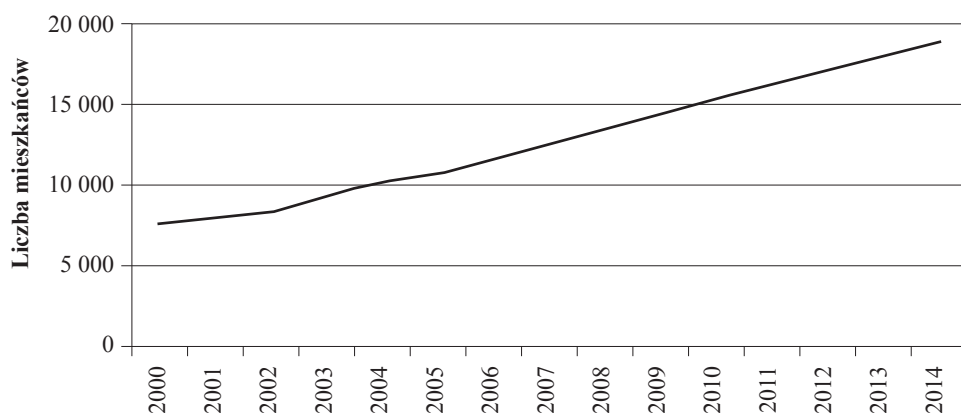
Gminy ościennie dla miasta Szczecina mają do zaoferowania swoim nowym mieszkańcom m.in. łatwy i stosunkowo dobry dojazd z miejsca zamieszkania do miejsca pracy. Czas przejazdu nie przekracza godziny. Atrakcyjność tych miejscowości dodatkowo podbijają walory krajobrazowe, takie jak mała gęstość zaludnienia zasiedlanych obszarów, możliwość kupna stosunkowo dużych powierzchni gruntowych względem posiadanej kwoty w porównaniu do możliwości nabycia parceli w granicach miasta. Decydując się na zakup nieruchomości w gminach wiejskich nabywca ma świadomość atrakcyjności życia wiejskiego i jednoczesnego odseparowania od zanieczyszczeń miejskich. Często bliskość i dobre skomunikowanie ościennych gmin dają poczucie miejskości przy jednoczesnej przynależności do obszarów wiejskich. Miejskość rozumiem tu przez np. podpisanie przez wójta Dobrej (Szczecińskiej) porozumienia z prezydentem miasta Szczecina, które dotyczyło uruchomienia linii autobusowej łączącej rzeczoną gminę bezpośrednio z miastem, gdzie autobusy miejskie zastąpiły autobusy PKS (*Komunikacyjne...*). Do tego jednym z niezbędnych elementów jest również możliwość skorzystania w każdej chwili z atrakcji, jakie oferuje aglomeracja miejska. W ich skład wchodzi oferta kulturalna taka jak kina, teatry, muzea, opera, filharmonia, kluby muzyczne, księgarnie. Oferta handlowa, najlepiej w postaci dużych centrów handlowych, które w jednym miejscu zaspakajają wiele potrzeb, oferując rozrywkę, gastronomię oraz powierzchnie sklepowe w rozmaitych dziedzinach. Kiedy już mieszkaniowiec gminy ościennej straci zainteresowanie udogodnieniami miejskimi, może spokojnie wrócić na osiedle domów jednorodzinnych zamkniętych lub otwartych lub na osiedla domów wielorodzinnych zamkniętych lub otwartych.

Gmina Dobra (Szczecińska) jest częścią powiatu polickiego, na który składa się gmina Kołbaskowo, Nowe Warpno, Police oraz wymieniona już gmina Dobra (Szczeci-

² Więzy społeczne – ogół stosunków, relacji i zależności wiążących jednostkę z grupą, zbiorowością, ośrodkami kontroli społecznej. Przedkładaniu interesów grupy nad swoje własne, identyfikacji działań i przekonań z działaniami i przekonaniami grupy, co jest efektem podzielenia podstawowych konformizmów grupowych (Olechnicki, Załęcki, 2004, s. 244).

cińska). Powiat policki wchodzi w skład województwa zachodniopomorskiego i jest jednym z 18 powiatów ziemskich. Na gminę Dobra (Szczecińska) składają się następujące miejscowości: Bezrzecze, Buk, Dobra, Dołuje, Grzeczna, Kościno, Lubieszyn, Łęgi, Mierzyn, Płochocin, Redlica, Rzędziny, Skarbimierz, Sławoszewo, Stolec, Wąwelnica i Wołczkowo. Gminę Dobrą (Szczecińską) można uplasować na trzecim miejscu pod względem zajmowanej powierzchni z obszarem 110,27 km², przed gminą Kołbaskowo, ale za gminą Nowe Warpno i gminą Police. Cały powiat zajmuje powierzchnię 664,66 km². Co ciekawe, na przestrzeni 2004–2014 gmina Dobra zwiększyła zajmowany areal jedynie o jeden km², gmina Kołbaskowo zwiększyła powierzchnię o 6 km², gmina Nowe Warpno aż o 81 km², natomiast gmina Police zmniejszyła zasięg swoich granic o 21 km².

Wykres 1. Stan ludności w gminie Dobra (Szczecińska) w latach 2000–2014

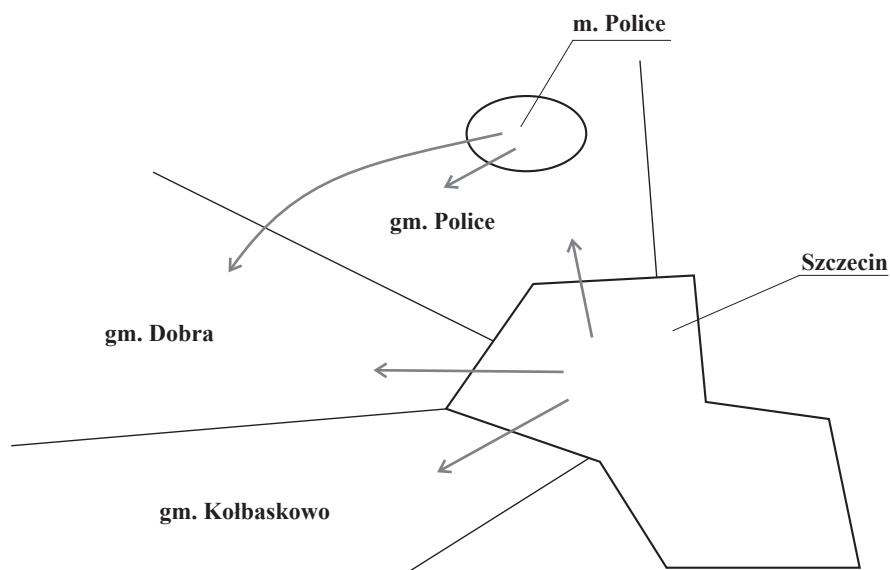


Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów udostępnionych przez wydział ewidencji ludności w gminie Dobra (Szczecińska).

W roku 2000 gmina Dobra (Szczecińska) miała zameldowanych na pobyt stały³ 7650 osób, na dzień 31 grudnia 2014 roku liczba ta wynosiła 18 866. Analizowany przedział czasowy przyniósł zmianę *in plus* o 11 216 mieszkańców. Wśród wiejskich miejscowości składających się na gminę można wyróżnić takie, w których ubyło mieszkańców, liczba mieszkańców utrzymała się na wyjściowym poziomie i takie, gdzie wzrosła. Do miejscowości o ubywającej liczbie mieszkańców zaliczyć można Skarbimierz (-9), Lubieszyn (-12) oraz Rzędziny (-42). W Płochocinie ani nie przybyło, ani nie ubyło zamieszkujących. Skale wzrostu liczebności, co jednocześnie przemawia za atrakcyjnością nowo obranego miejsca osiedlenia dzielę na trzy przedziały. Wzrost od 1 do 200 mieszkańców; do nich zaliczyły się: Buk (+20), Stolec (+21), Wąwelnica (+35), Redlica (+56), Grzeczna (+60), Sławoszewo (+71), Łęgi (+123) i Kościno (+143). Na miejscowość Dołuje zdecydowało się 666 nowych osób. Powyżej 1000 nowych mieszkańców odnotowały: Wołczkowo (+1077), Dobra (+1753), Bezrzecze (+2889) i Mierzyn, któremu przybyło 4365 mieszkańców.

³ „Można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania” (Ustawa..., art. 28).

Rok 2002 przyniósł zmiany w kierunku migracji. Przed tym okresem kierunek wybierany przez migrującą ludność był wyraźnie zorientowany na miasto (*Migracje...*, 2014, s. 33). Po roku 2002 tendencja ta jest odwrotna; nie tylko względy praktyczne, ale także pewnego rodzaju moda powodują, że wyraźnie zarysowuje się ruch *pull* (przyciągania) *push* (odpychania). Stopień tego ruchu jest na tyle silny, że z dużą łatwością i wielkim prawdopodobieństwem można wskazać tereny, na których zachodzi. W województwie zachodniopomorskim wyraźny ruch w kierunku ościennych gmin względem miasta Szczecina stanowią właśnie gminy należące do powiatu polickiego, jak również do powiatu goleniowskiego, powiatu stargardzkiego oraz powiatu gryfińskiego.



Rys. 1. Ruch *pull* (przyciągania) *push* (odpychania) zaobserwowany między miastem Szczecin a powiatem polickim

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie danych można założyć, że miasto Szczecin częściowo zasililo w ludność migrującą⁴ przylegające gminy, takie jak gmina Dobra, Kolbaskowo oraz Police.

⁴ Przez migracje wewnętrzne rozumie się zmiany miejsca stałego (lub czasowego) pobytu, polegające na przekroczeniu granicy administracyjnej gminy w celu osiedlenia się na stałe (lub pobyt czasowy). Do migracji wewnętrznych zalicza się także przemeldowanie z pobytu czasowego na pobyt stały w danej miejscowości, jeżeli poprzednie miejsce pobytu stałego znajdowało się w innej gminie. W przypadku gminy miejsko-wiejskiej migracją jest również zmiana miejsca zamieszkania między terenami miejskimi i wiejskimi gminy. Migracje wewnętrzne ludności nie uwzględniają zmian adresu w granicach tej samej jednostki, gdyż takie przemieszczenie nie powoduje zmiany w liczbie i strukturze ludności tej jednostki. W ramach migracji wewnętrznych ludności rozróżnia się ruch międzywojewódzki, czyli przemieszczenia ludności z jednego województwa do innych województw oraz ruch wewnątrzwojewódzki, tj. zmiany miejsca zamieszkania osób w granicach tego samego województwa. Przez określenie „napływ” rozumie się nowe zameldowania na pobyt stały, przez „odpływ” – wymeldowania z pobytu stałego (tj. zameldowania w innej jednostce na pobyt stały) (*Ludność...*, 2011a, s. 16).

Wynika to z danych meldunkowych. Na dzień 18-ego stycznia 2000 roku liczba mieszkańców Szczecina wynosiła 399 tysięcy, natomiast na dzień 23-go maja 2015 roku liczba mieszkańców spadła o 28 tysięcy (*Statystyki...*, wykres 1). Szczecin na przestrzeni lat zmienił stosunek mieszkańców miasta w stosunku do mieszkańców gmin miejsko-wiejskich z nim graniczących. Począwszy od 2010 do 2013 roku da się zauważyć zmiany w migracji ludności na niekorzyść miasta Szczecina. Saldo migracji jest ujemne, w roku 2000 było to na poziomie 500 osób w skali województwa zachodniopomorskiego, maksymalną wartość osiągnęło w roku 2004 i było to 3300 osób, żeby w 2010 roku osiągnąć około 2250 osób (*Ludność...*, 2011a, s. 22). Rok 2011 nie przyniósł znaczących zmian. Liczba spadła o około 250 osób (*Ludność...*, 2011b, s. 18).

Saldo migracji wewnętrznej miast województwa zachodniopomorskiego w roku 2013, podobnie jak w latach wcześniejszych utrzymało ujemny stopień na poziomie 1500 osób (*Ludność...*, 2013, s. 17). Podkreślić należy, że migracja wewnętrzna miast jest zdecydowanie ujemna na korzyść obszarów wiejskich.

W 2013 roku na wieś przeprowadziło się 7561 osób, z czego 75,6% było wcześniej mieszkańcami miasta (*Ludność...*, 2013, s. 29). Za danymi z GUS w 2000 roku obszary wiejskie nie odnotowały wzrostu mieszkańców. Analogicznie do maksymalnego spadku salda mieszkańców miasta, obszary wiejskie odnotowały apogeum napływu ludności osiągając tym samym poziom 2000 osób na plus. Do roku 2010 wartość ta systematycznie spadała zatrzymując się na 1250 osobach (*Ludność...*, 2011a, s. 22). Kolejny rok pokazał, że trend migracyjny utrzymał się, a nawet zwiększył o około 750 osób (*Ludność...*, 2013, s. 18). Przemieszczanie się ludności z miasta na wieś można określić jako pewną falowość z uwagi na fakt, że w 2013 roku ponownie migracja na wieś nie cieszyła się już tak wielkim zainteresowaniem. Wartość salda nadal była dodatnia, jednakże wynosiła tylko 1000 osób (*Ludność...*, 2013, s. 17).

Tabela 1

Ogólne saldo migracji w mieście Szczecinie w zestawieniu z powiatem polickim z wyszczególnieniem gmin ościennych od 2008 do 2013 roku (wartość na 1000 osób)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Szczecin m.	-2,0*	-0,9	-0,7	0,1	0,6	0,4
Gmina Police	-0,8	-3,7	-3,6	-2,1	-2,0	-3,6
Gmina Dobra (Szczecińska)	58,3	55,4	57,2	48,2	43,7	40,8
Gmina Kołbaskowo	30,2	17,0	16,7	18,2	13,8	23,4
Powiat Policki	16,3	12,7	13,5	13,0	11,6	11,7

* Wartość na 1000 mieszkańców.

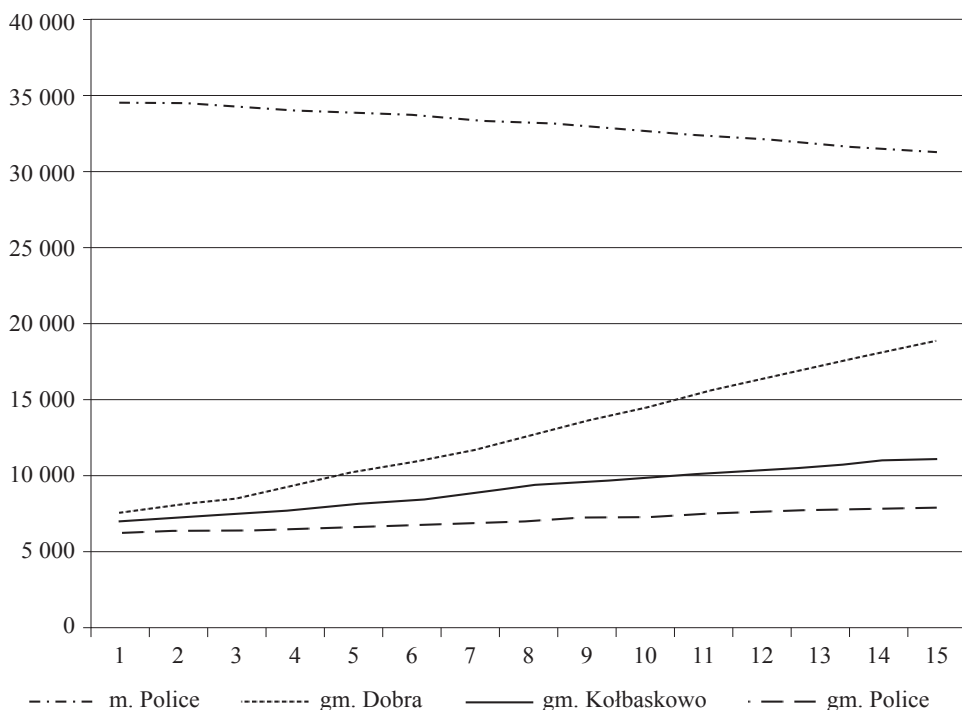
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2010/2011/2013 roku*, red. R. Wronkowska, Szczecin.

W analizowanym czasie saldo migracji w mieście wyniosło średnio (za wskaźnikami GUS) -0,42. Podobnie działo się w gminie Police, gdzie również widać odpływ mieszkańców. Wpływ na taką postać rzeczy ma odpływ mieszkańców z miasta Police widoczne na wykresie 2. Gmina Dobra (Szczecińska) na przestrzeni od 2008 do 2013 roku odnotowała średnią wartość (za wskaźnikami GUS) na poziomie 49,77. Gmina Kołbaskowo dominuje w zabudowę wielorodzinną w związku z tym można przypuszczać, że wzrosty

i spadki odnotowane w przedstawionym przedziale czasowym mogą być odzwierciedleniem oddawanych do użytku inwestycji deweloperskich. Wymieniony w tabeli 1 powiat policki w ogólnym zestawieniu ma saldo dodatnie, czyli potwierdza jakoby migracja wewnątrz wojewódzka miała miejsce – w istotnej części w kierunku ościennych gmin składających się na wymieniony powiat.

Nic dziwnego, że gminy ościenne cieszą się taką popularnością. Miasto Szczecin wraz z graniczącymi powiatami zadbało o dobre skomunikowanie. Dzięki takiej dogodności i jednocześnie niewielkiej odległości zyskała gmina Kołbaskowo. Z badań przeprowadzonych przez GUS w 2011 roku wynika, że codziennie do Szczecina przyjeżdża 25 755 osób, z czego z gminy Kołbaskowo 28,25% tej liczby, natomiast z gminy Dobra (Szczecińska) 25,19% osób pracujących a nie mieszkających w Szczecinie (*Dojazdy...*, 2014, s. 39, 158). Gmina Kołbaskowo na koniec 2014 roku odnotowała wzrost ludności o 4207 osób. Warto zauważyć, że szybki wzrost liczby mieszkańców jest podyktowany między innymi szeroko zakrojonymi inwestycjami deweloperów. W tej gminie można znaleźć budynki wielorodzinne skonfigurowane na kameralnych i zamkniętych osiedlach (tak zwane za murem) oraz otwarte. Do najchętniej zasiedlanych miejscowości wiejskich należą Warzymice, gdzie w czasie ostatnich czternastu lat nastąpiła zmiana z 332 do 2886 mieszkańców. Przecław okazał się mniej atrakcyjny w badanym okresie, gdyż liczba zmieniła się o 656 osób *in plus*.

Wykres 2. Odpływ ludności z miasta Police na tle powiatu polickiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez wydział ewidencji ludności w gminie Police, gminie Dobrej (Szczecińskiej) i gminie Kołbaskowo.

Podobnie dzieje się z miastem Police, które na przestrzeni czternastu ostatnich lat, podobnie jak Szczecin, podzieliło się swoimi mieszkańcami. Miasto Police od 2000 do 2014 roku straciło 3247 mieszkańców (*Urząd Miasta...*, 2015). Warto dodać, iż sama gmina Police zyskała 1566 stałych mieszkańców. Do jednych z popularniejszych kierunków należą: Tanowo, gdzie na przestrzeni analizowanego okresu przybyło 554 mieszkańców, Pilchowo z liczbą 349 stałych mieszkańców czy Przęsocin, gdzie osiedliły się 133 nowe osoby. Jak przedstawiono na rysunku 1, miasto Police straciło mieszkańców nie tylko na rzecz własnej gminy, lecz również część osób decydujących się na zmianę miejsca zamieszkania dostrzegła atrakcyjność innych, leżących w sąsiedztwie gmin. Zaliczyć do nich można gminę Dobrą.

Celowym zabiegiem jest niewymienienie gminy Nowe Warpno w zestawieniu w tabeli 1. Powodowane jest to wytycznymi związanymi z atrakcyjnością tej gminy względem suburbanizacji. Główną cechą, która wyklucza tę gminę jest jej znaczące oddalenie od miasta Szczecina czy miasta Police. Dokładnie jest to czas przekraczający dopuszczalny jednogodzinny dojazd z miejsca zamieszkania do pracy i odwrotnie. Jeżeli zestawimy ilość ludności napływowej z odpływową, to jawi się nam obraz gminy, która z czasem staje się nieatrakcyjnym miejscem do osiedlania się. W roku 2008, 2009 i 2010 saldo było dodatnie, wynosiło odpowiednio: 1,2; 8,7 i 4,1 punktu procentowego. Rok 2011 przyniósł spadek o 1,7 punktu. Lata 2012 i 2013 przyniosły diametralną zmianę, saldo stało się ujemne i doszło do 10,1 w 2013 roku.

Tabela 2

Stosunek ilości ludności upoważnionej do udziału w wyborach do liczby wydanych kart w gminie Dobra (Szczecińska) we wszystkich wyborach w latach 2000–2014

Rok głosowania	Wybory prezydenckie		Wybory parlamentarne		Wybory samorządowe		Wybory do Parlamentu Europejskiego	
	liczba uprawnionych (l.u.)	liczba wydanych kart (l.w.k.)	l.u.	l.w.k.	l.u.	l.w.k.	l.u.	l.w.k.
2000	5 671	3 453						
2001			6 007	2 453				
2002					6 715	4 023		
2004							7 616	1 658
2005	I tura	8 274	8 228	3 549				
	II tura	8 267						
2006					8 974	4 436		
2007			9 536	6 153				
2009							10 749	3 402
2010	11 296	6 949			12 001	6 357		
2011			12 552	7 910				
2014					14 546	6 052	14 207	4 401
2015	I tura	14 826						
	II tura	14 763						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, pkw.gov.pl.

Frekwencja w gminie Dobra (Szczecińska) w wyborach prezydenckich w 2000 roku wyniosła 60,89%, gdzie powiat policki osiągnął wynik 59,72%, natomiast w województwie zachodniopomorskim frekwencja wyniosła 60,14%. Partycypacja na poziomie całego państwa sięgnęła 61,12%. Wybory w roku 2005 w I i II turze przyniosły udział mieszkańców gminy na poziomie 53,18% i 54,76%, gdzie powiat osiągnął wynik w wysokości 49,04% i 50,42%. Województwo odnotowało wynik frekwencji na poziomie 46,79% i 46,37%. Rok 2010 dla gminy Dobra (Szczecińska) przyniósł bardzo wysoki wynik, na poziomie 61,52%. W powiecie polickim do wyborów zdecydowało się pójść 53,79% uprawnionych do głosowania. Na szczęblu wojewódzkim liczba ta zamknęła się w 52,28% uprawnionych. W skali całego kraju partycypacja w wyborach wyniosła 55,31%. Trend z 2005, 2010 roku utrzymał się również w roku 2015. Pierwsza tura nie przyniosła rozstrzygnięcia, wyniki frekwencji ukształtowały się następująco: w gminie Dobra (Szczecińska) uprawnionych do głosowania było 14 826 osób, z prawa wyborczego skorzystało 8283 mieszkańców, co dało frekwencję na poziomie 55,87%. Analogicznie do dwóch poprzednich elekcji widać, że powiat policki ponownie miał niższy wynik od gminnego o 6,53 punktu procentowego. W województwie też nie zaszły zmiany, pułap frekwencji wyniósł 44,44%. W odniesieniu do partycypacji Polaków wynik był o 8,31 punktu procentowego niższy. Poza jedną sytuacją z roku 2000, kiedy to frekwencja ogólnopolska była wyższa o 0,23 punktu procentowego, frekwencja w gminie każdorazowo utrzymywała się na wyższym poziomie niż powiatowa, wojewódzka jak również w skali całego kraju. Pomimo, iż w artykule nie analizuje się 2015 roku i jego wydarzeń wyborczych, warto zaznaczyć podobnie jak w tabeli 1 wartości, jakie są tam wpisane. Mieszkańcy gminy w obu turach wyborów przekroczyli frekwencję ogólnopolską, dokładnie tak samo miała się sytuacja z uczestnictwem uprawnionych do głosowania względem powiatu. To daje podstawy do stwierdzenia, że partycypacja wyborcza mieszkańców gminy Dobra (Szczecińska) utrzymuje trend.

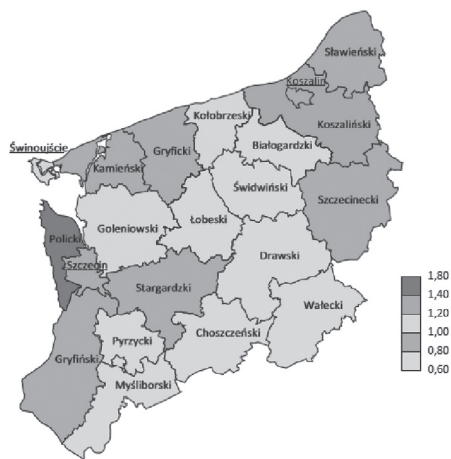
Wybory parlamentarne w roku 2001 dały wynik: na szczęblu gminnym 40,84%, na szczęblu powiatowym i wojewódzkim odpowiednio 41,12% i 43,53%, natomiast wynik w skali kraju wyniósł 46,29%. Kolejne wybory przyniosły zmianę. Rok 2005 pokazuje, że wraz ze wzrostem mieszkańców zmieniła się postawa wyborców. Wzrost liczby uprawnionych z 6007 osób do 8228 spowodował wzrost frekwencji i wyniosła ona 43,13%. Dla porównania w powiecie polickim zatrzymała się na poziomie 36,97%. Województwo zachodniopomorskie zyskało 0,26 punktu procentowego przewagi nad powiatem, lecz cechowało się mniejszą mobilizacją wyborczą – o 3,34 punktu procentowego – niż frekwencja w skali całego kraju. Dobra (Szczecińska) w wyborach do parlamentu w 2007 i 2011 roku osiągnęła frekwencję na poziomie 64,52% i 63,02%. Na tle Polski okazał się to wysoki wynik – aż o odpowiednio 10,64 i 14,1 punktów procentowych wyższy. Różnica między gminą a powiatem wyniosła odpowiednio dla 2007 roku 8,04 punktu procentowego, a w 2011 roku 10,96 punktu procentowego. Z wynikami osiągniętymi przez województwo zachodniopomorskie stało się podobnie, różnice na korzyść gminy wyniosły 12,66 i 16,99 punktów procentowych.

Wybory samorządowe w 2002 roku na terenie gminy Dobra (Szczecińska) przyniosły rozstrzygnięcie już w pierwszej turze. Taka sytuacja miała miejsce również

w 2006, 2010 i 2014 roku. Frekwencja wyborcza na przestrzeni czterech elekcji wahała się. Początkowo osiągnęła wynik 59,91%, kolejno spadła do 49,43%. Wybory w roku 2010 gmina zakończyła z wynikiem 52,97%. Rok 2014 nie przyniósł po wtórnie tak wysokiej partycypacji. Do urn wyborczych zdecydowało się pójść 6052 osoby, co dało wynik 41,60%. Rok 2002, 2006, jak również 2010 utrzymały gminę Dobra (Szczecińska) znacznie ponad poziomem frekwencji na poziomie powiatu, województwa, jak i w skali całego kraju. W 2002 roku różnice te sięgały ponad 15 punktów procentowych, dla powiatu polickiego wynik ten doszedł do 18,67 punktów procentowych, dla województwa zachodniopomorskiego 16,29 punktów procentowych, a dla Polski zatrzymał się na poziomie 15,57 punktów procentowych. Następne wybory samorządowe, które odbyły się w 2006 roku nie przyniosły już tak spektakularnych różnic. Odpowiednio w skali kraju różnica ta wyniosła 3,44 punkty procentowe, na skalę wojewódzką 3,83 punktu procentowego, a powiat odstawał na poziomie 3,88 punktu procentowego. Listopad 2010 roku pokazał wzrost zainteresowania wyborami samorządowymi w skali kraju, województwa oraz powiatu. Jednakże różnice w frekwencji nadal utrzymywały się na poziomie ponad 5 punktów procentowych na korzyść gminy Dobra (Szczecińska). Dopiero 2014 rok przynosi zmianę w dotychczasowym układzie. Wzrost zainteresowania wyborami szczebla samorządowego ponownie zwiększa (*Wybory...*, 2010, s. 5). Frekwencja w skali całego kraju osiąga poziom 50,21%, co daje aż minus 8,61 punktu procentowego względem analizowanej gminy. Sytuacja ma się podobnie jeżeli porównamy frekwencję jaką osiągnęło województwo zachodniopomorskie. Tu, podobnie jak i w skali kraju, możemy zaobserwować wzrost partycypacji wyborców z poziomu 43,62% w 2002 roku do 47,40% w 2014 roku. Niestety frekwencja na szczeblu powiatowym odzwierciedliła tą w gminie i osiągnęła nieco ponad 42,04%. To pokazuje, że gmina Dobra (Szczecińska) nie wpisała się w zaobserwowany trend wzrostu znaczenia i zainteresowania wyborami samorządowymi.

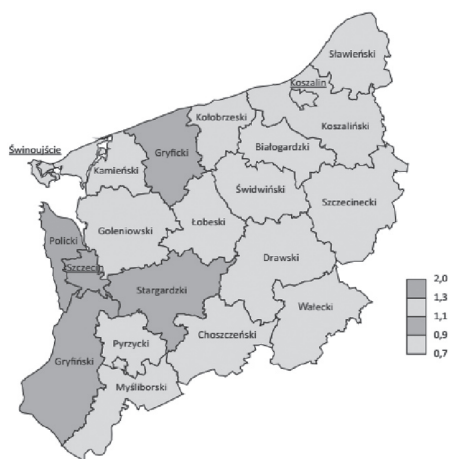
Wybory do Parlamentu Europejskiego na tle pozostałych elekcji nie cieszą się wielkim zainteresowaniem. Można powiedzieć, że obywatele Polski nie uważają ich za szczególnie ważne. Patrząc na sondaż przeprowadzony przez CBOS trend ten utrzymuje się od października 2003 roku, kiedy to 15% respondentów określiło je za „praktycznie niemające znaczenia”, a 22% uznało je za „raczej mało ważne”. To nie zmieniło się, a wręcz pogłębiło wraz z powtórnie przeprowadzonymi badaniami w styczniu 2009 roku. Wtedy to za „praktycznie niemające znaczenia” uznało 22% odpowiadających, za „raczej mało ważne” 25% respondentów. Wyniki badań z września 2010 roku nie dawały powodów do optymizmu, gdyż sondaż CBOS pokazał mniejszą kategoryczność w negowaniu ważności tych wyborów, o 2 punkty procentowe spadło poparcie dla odpowiedzi „praktycznie nie mają znaczenia”. Równocześnie o 5 punktów procentowych wzrosła liczba osób wskazujących odpowiedź „raczej mało ważne” (*Wybory...*, 2010, s. 3). Taki stan rzeczy przekłada się bezpośrednio na osiągniętą frekwencję. Jeżeli zliczymy średnią z ostatnich trzech wyborów na poziomie ogólnopolskim, uzyskany wynik jest na poziomie 23,08%. Cofając się do pierwszych Euro wyborów z 2004 roku – frekwencja w tym czasie okazała się na tle pozostałych dwóch elekcji najniższa, ilość osób które zdecydowały się skorzystać z prawa

wyborczego sięgnęła 20,87%. Województwo zachodniopomorskie⁵ uzyskało wynik 16,86% – o 2,14 punktu procentowego niższy niż powiat policki. Zgodnie z założeniami i przewidywaniami gmina Dobra (Szczecińska) pokazała się z frekwencją 21,18%. Kolejne wybory w 2009 i 2014 roku pokazały analogiczną sytuację. Ponownie partycypacja na poziomie Polski w obu elekcjach była wyższa niż w województwie, osiągając w 2009 roku 24,53% – 3,05 punktu procentowego mniej, w roku 2014 wynik frekwencji w Polsce na poziomie 23,83%, co daje 2,75 punktu procentowego więcej niż w województwie zachodniopomorskim.



Rys. 2. Współczynnik atrakcyjności migracji w 2010 r.

Źródło: Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2010 roku*, s. 155.



Rys. 3. Współczynnik atrakcyjności migracji w 2013 r.

Źródło: Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2013 roku*, s. 137.

Jeżeli spojrzymy na zjawisko migracji w przestrzeni miejskiej w ujęciu socjologicznym to można powiedzieć, że na taki krok decydują się osoby, których gospodarstwa domowe nie muszą zastanawiać się nad zaspokojeniem potrzeb niższego rzędu. Biorąc pod uwagę jedną ze składowych obierania kierunku nowego miejsca zamieszkania, tj. swobodny dostęp do centrów rozrywki, które to oferują zaplecze handlowe, jak również dostęp do rozrywek i kultury wyższej. To powoduje, że gminy miejsko-wiejskie i wiejskie zasiedlają osoby o średnim i wyższym statusie społecznym. A to ma wpływ na wykształcenie polityczne i brak ignorancji w tym zakresie. Takie argumenty mogą

⁵ W wyborach do Parlamentu Europejskiego państwo polskie zostało podzielone na 13 okręgów: woj. pomorskie, woj. kujawsko-pomorskie, część woj. mazowieckiego wraz z m. st. Warszawa, część województwa mazowieckiego, woj. łódzkie, woj. wielkopolskie, woj. lubelskie, woj. podkarpackie, woj. małopolskie oraz świętokrzyskie, woj. śląskie, woj. dolnośląskie oraz opolskie, woj. zachodniopomorskie oraz lubuskie. Prawidłowo okręg nr 13, w skład którego wchodzi województwo zachodniopomorskie oraz lubuskie zostało podzielone według przynależnych powiatów. Zebrane wyniki z 18 powiatów ziemskich i 3 miast na prawach powiatu dały wynik uzyskany odrębnie przez województwo zachodniopomorskie.

przemawiać za tym, że gminy ościenne dużych miast przyciągają potencjał ludzki, świadomy politycznie. Założona hipoteza, iż im większa anonimowość w strukturach miejsko-wiejskich i wiejskich, tym mniejsza partycypacja obywateli w decyzjach politycznych może mieć potwierdzenie w przypadku sposobu zurbanizowania wymienionych gmin. I tak gmina Kołbaskowo, która w większej części zabudowana jest budynkami wielorodzinnymi ma niższą frekwencję niż gmina Dobra (Szczecińska). Porównując średnią frekwencję w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, do Parlamentu Europejskiego i samorządowych to gmina Kołbaskowo osiągnęła odpowiednio 9,49; 8,19; 7,65 i 4,55 punktów procentowych mniej. Jednak jedynie 4,55 p.p. mniej daje podstawy sądzić, że im mniejsza i bardziej zintegrowana wspólnota, tym większe szanse na identyfikację z grupą, na dostrzeżenie wspólnego dobra i dążenia do niego, na zaangażowanie w spory polityczne, a w konsekwencji na polityczną aktywność (Cześnik, 2009, s. 24).

W nawiązaniu do pytań wydaje się zasadne podnosić problem pogłębiającej się stratyfikacji społecznej. Szczególnie w wypadku, kiedy nowi mieszkańcy nie asymilują się ze społecznością zastałą. Najdobitniejszym przykładem tego są powstające osiedla zamknięte; osiedla za bramą (osiedla ogrodzone i strzeżone) dla wyselekcjonowanej populacji, zamieszkałe przez osoby o podobnym stylu życia (marynarze, osoby o zbliżonych dochodach czy wieku) – dające wysoki prestiż społeczny, waloryzacje mieszkańców – stwarzające poczucie fizycznego i społecznego bezpieczeństwa (Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 390), które powodują podniesienie już i tak dużego stopnia izolacji. To wszystko wpływa na rozwarstwienie społeczne gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Bibliografia

- Cześnik M. (2009), *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Dojazdy do pracy (2014), Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S. (2006), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Scholar, Warszawa.
- Kołąkowski L. (2014), *Niepewność epoki demokracji*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Komunikacyjne porozumienie z Dobrą, <http://www.24kurier.pl/Archiwum/2014/11/14/Szczecin/Komunikacyjne-porozumienie-z-Dobra>, 11.05.2015.
- Krastew I. (2015), *Demokracja: przepraszamy za usterki*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2010 roku* (2011a), red. R. Wronkowska, Szczecin.
- Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2011 roku* (2011b), red. R. Wronkowska, Szczecin.
- Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2013 roku* (2013), red. R. Wronkowska, Szczecin.
- Małek J. (2011), *Historyczne i współczesne uwarunkowania procesów suburbanizacji*, „Przestrzeń i Forma”, nr 16, PAM, Gdańsk.

- Migracje wewnętrzne ludności* (2014), Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/migracje-wewnetrzne-ludnosci-nsp-2011,19,1.html>, 20.02.2015.
- Olechnicki K., Załęcki P. (2004), *Słownik Socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń.
- Płoszaj A. (2014), *Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych*, w: *Instytut Idei*, red. J. Makowski, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Podstawy psychologii politycznej* (2002), red. K. Skarżyńska, Zys i S-ka, Poznań.
- Powinność państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa* (2013), Komunikat z badań, CBOS, BS/104/2013, Warszawa.
- Statystyki demograficzne. Bazy Ewidencji Ludności Wykresy*, http://bip.um.szczecin.pl/umszczecin-bip/chapter_50098.asp, 18.06.2015.
- Teorie i metody w naukach politycznych* (2006), red. D. March, G. Stoker, WUJ, Kraków.
- Urząd Miasta w Policach* (2015), Wydział Spraw Obywatelskich, Police.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz. U. 2017, poz. 459 z późn. zm.
- Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu* (2010), Komunikat z badań, CBOS, BS/132/2010, Warszawa.

Budżet partycypacyjny jako element aktywizacji społeczności miejskich. Co osiągamy, co tracimy?

Streszczenie: Budżety partycypacyjne są stosunkowo nowym narzędziem realizacji celów lokalnej polityki. Literatura omawia liczne zalety tej formy partycypacji obywatelskiej, która w krótkim czasie zdobyła znaczną popularność w polskich warunkach. Nie oznacza to, że wdrażanie tej procedury odbywa się w sposób optymalny, jeśli punktem odniesienia uczynić spectrum problemów miejskich. Dokonany przez autora przegląd procedury wdrażania BP w wybranych miastach pozwolił ujawnić cztery typy mankamentów związanych z implementacją tej procedury. Ich opis wskazuje, że budżety partycypacyjne w zróżnicowanym stopniu rozwiązują realne problemy zbiorowości lokalnych. **W konkluzji istotne będzie rozstrzygnięcie, czy istniejącą formułę budżetu partycypacyjnego warto będzie poddać pewnym modyfikacjom?**

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, problemy społeczne miast, trudności w realizacji budżetu

Założenia budżetu partycypacyjnego

Budżet obywatelski (budżet partycypacyjny, dalej: BP) jest pojęciem, które w ostatnich latach zdobyło ogromną popularność w sferze polityki lokalnej w Polsce. Zgodnie z często przyjmowaną definicją, „to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” (Kęłowski, 2013). Jego krajowa inicjacja dokonała się w Sopocie, w 2011 roku. Dane na koniec 2013 roku określały jego zastosowanie w skali ponad siedemdziesięciu gmin (Kraszewski, Mojkowski, 2014, s. 4), lecz aktualne tendencje rozwojowe pozwalają szacunkowo co najmniej podwoić tę liczbę. Rozwiązanie to, rozumiane jako konkretna praktyka rozwiązywania problemów danego obszaru, adaptowane zostało z miejsc, w których pojawiło się nieco wcześniej, jako efekt pionierskiego rozwiązania zastosowanego w brazylijskim *Porto Alegre* (*Learning from...*, 2010; Kęłowski, 2013). Ze względu na ogromną dynamikę rozwoju tej procedury, trudno byłoby określić dokładną liczbę obszarów, w których budżet partycypacyjny jest aktualnie wdrażany, ale może ona sięgać nawet kilku tysięcy gmin w skali świata.

Ogromną zaletą jest uniwersalność założeń BP pozwalająca stosować to rozwiązanie w każdych warunkach: poczynając od regionów, metropolii miejskich, dzielnic wielkich miast, poprzez miasta duże i średniej wielkości, kończąc na ośrodkach gminnych. Możliwym wariantem jest zastosowanie BP do planowania działalności instytucji publicznej (*Standardy procesów...*, 2014, s. 5). Co istotne, procedura daje się tym samym dopasowywać do lokalnych warunków, a stosowane w jej obrębie rozwiązania

przyjmowane są na poziomie lokalnym, a nie narzucane są ogólnie, jak ma to miejsce w przypadku innych praktyk władzy.

Wzrost popularności stosowania BP w krajowych warunkach nie oznacza jednoczesnego wzrostu środków przeznaczanych na jego realizację w kolejnych edycjach budżetowych.

Tabela 1

Wysokość wydatków w wybranych miastach dla budżetów 2012 i 2015 (w mln zł)

Miasto	Wielkość budżetu 2012	Wielkość budżetu 2015	Wzrost bezwzględny (mln zł)	Wzrost procentowy
Łódź	20	40	20	100
Białystok	10	13	3	30
Poznań	10	10	0	0
Toruń	6,4	6,58	0,18	2,8
Zielona Góra	6	6	0	0

Źródło: Dane dla roku 2012: W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013; dane dla roku 2015: obliczenia własne na podstawie stron www.

Powyższe zestawienie ujawnia znaczną rozpiętość dotyczącą zwiększania kwot poświęcanych na realizację BP w wybranych miastach. Najbardziej spektakularny jest przykład budżetu partycypacyjnego Łodzi ze wzrostem 100%, w dodatku znaczną (nie tylko w polskich warunkach) kwotą 40 mln zł. Z drugiej strony istnieje praktyka utrzymywania wielkości budżetu na dotychczasowym poziomie, obrazowana przykładami Poznania i Zielonej Góry. Miernikiem sukcesu całej procedury jest jednak nie wysokość puli środków, a jakościowy efekt, jakim jest zaspokojenie zróżnicowanych potrzeb mieszkańców. To zagadnienie jest złożone, bo przyjmując kryteria formalne: przyjęcie zakwalifikowanych zadań do realizacji samo w sobie sugeruje sukces przedsięwzięcia. Tymczasem realizacja pełnej procedury budżetu wymaga akceptacji określonych reguł postępowania, a także uwzględnienia wymogów formalnych, np. utworzenia zespołów ds. budżetu obywatelskiego, zajmujących się jego profesjonalną obsługą.

Zasady budżetu partycypacyjnego

Realizacja mechanizmów partycypacji obywatelskiej przebiega w przestrzeni publicznej, złożonej z reguł prawa, regulaminów i zasad działania instytucji publicznych i niepublicznych, lecz także lokalnych (mniej lub bardziej artykułowanych) zasad i tradycji. Jednak najważniejszym elementem: podmiotem i „odbiorcą” tych mechanizmów jest zbiorowość lokalna, złożona z grup i jednostek. Wielość rozwiązań przyjmowanych podczas stosowania mechanizmów partycypacyjnych wynika z odmienności lokalnej specyfiki warunkowanej obiektywnymi (sformalizowanymi) i subiektywnymi (zwyczaje, tradycja, uprzedzenia i stereotypy) oddziaływaniami. Niemniej każdy budżet partycypacyjny musi odwoływać się do ustalonych, kluczowych reguł. Pierwszą jest *jawność i przejrzystość procedury*, co stanowi podstawowy

argument skłaniający mieszkańców do bezpośredniego zaangażowania się w tworzenie lokalnej demokracji. Jawność osiągana jest poprzez szerokie rozpropagowanie idei i zasad wśród maksymalnie dużej liczby mieszkańców. Ta zasada ma istotne znaczenie informujące zarówno o celach, jak i planowanych efektach działania. Wynika z tego *inkluzywność*, rozumiana jako wdrażanie rozwiązań maksymalnie zachęcających do uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych, jednocześnie unikanie ograniczeń i barier formalnych, które „na starcie” mogą wykluczać pewne grupy i kategorie z szansy zaangażowania się. Przekonanie mieszkańców, że wszyscy chętni mają możliwość zaangażowania się w proces decyzyjny, jest kluczowym warunkiem jego powodzenia. Po trzecie, procedura budżetowa nie może zostać sprowadzona jedynie do plebiscytu na najbardziej popularne pomysły. Jej idea tkwi gdzieś indziej: jest nią stan zaangażowania się mieszkańców, nastawienie na zmianę, na ulepszanie, wzmocnienie „poczucia sprawstwa” owocuujące przekonaniem o odpowiedzialności za otoczenie. Istotne jest więc *stworzenie sieci wzajemnych powiązań*, aktywizacja środowiskowa, skupienie na dyskusjach dotyczących projektów, co pozwala na uzgodnienie wspólnych priorytetów. Po czwarte, procedura budżetowa *wymaga instytucjonalnego, założonego wsparcia*. Działania budżetowe inicjowane, prowadzone i finalnie realizowane są przez urzędy władz lokalnych, tym samym procedura nie opiera się wyłącznie na samorządnej, oddolnej aktywności. Ta bowiem wymaga wsparcia finansowego i organizacyjnego: poczynając od kampanii informacyjnej w różnych kanałach, po realizację projektów. Po piąte, założenie procedury budżetowej nie ogranicza jej do jednorazowego działania, podjęcia zbiorowego wysiłku. Priorytetem jest wdrożenie nowych postaw odpowiedzialności zbiorowej, polegającej na systematycznym wyznaczaniu zadań. Takie ujęcie wiąże się raczej ze zbudowaniem trwałej odpowiedzialności, choć pożądane jest, by w kolejnych edycjach pomysły pochodzić powinny nie tylko od dotychczasowych, ale też kolejnych środowisk.

Literaturę poświęconą budżetom partycypacyjnym cechuje całkowita zgodność w kwestii pozytywnych efektów, jakie przynosi ta procedura (Długosz, Wygnański, 2005; *Unpacking...*, 2009; *Learning from...*, 2010; Kęłowski, 2013; Wygnański, Stokłuska, 2013; *Gra o...*, 2015). Po pierwsze, zwraca się uwagę, że przyjęcie powyższych założeń umożliwia optymalną skuteczność realizacji celów zbiorowości. Po drugie, sugeruje się dodatkowo większą integrację społeczności, która organizuje się w związku z wyznaczeniem wspólnych celów i zadań. Owa integracja możliwa jest dopiero wówczas, gdy zatomizowane wcześniej środowiska podejmą wspólne starania by zidentyfikować problemy ich dotyczące: od tych najbardziej doniosłych (np. kwestia bezpieczeństwa), poprzez systemowe (możliwości kształcenia się), po mniej istotne w wymiarze potrzeb podstawowych, jak estetyka otoczenia, sposoby spędzania czasu wolnego. Efektem „systemowym” jest kooperacja z instytucjami władzy lokalnej i samorządowymi, wymuszająca niejako transparentność ich pracy. Przynajmniej część zadań samorządu, zwłaszcza tych dotyczących planowania działalności zostaje delegowana na mieszkańców.

Powyższe uwagi zdają się sugerować, że BP – ze względu na swe liczne zalety, w tym szerokie możliwości adaptacyjne do lokalnych warunków i łatwość wdrażania – jest procedurą nieomal idealną, pozbawioną wad. Wskazywałyby na to ogromny

wzrost popularności jego stosowania w wielu krajach, w tym w Polsce. Fenomen BP opiera się na powszechnej tendencji do przejmowania odpowiedzialności mieszkańców za teren, na którym żyją. Jej odzwierciedleniem są kształtujące się nowe (formalne i nieformalne) ruchy miejskie, których celem jest zwiększenie kontroli nad mechanizmami sprawowania władzy przez jednostki samorządowe, w tym egzekwowanie od władz polityki zgodnej z potrzebami mieszkańców i kontrolowanie wydatków z budżetu gminy. Niniejsze opracowanie, choć oparte na tezie o ogromnej wartości praktycznej BP i jego doniosłych konsekwencjach społecznych, polegających na możliwości budowania lokalnej demokracji poprzez działania praktyczne, poświęcone będzie ukazaniu pewnych mankamentów nie tyle modelowego ujęcia BP w warstwie jego założeń, co wdrażania w polskich realiach na wybranych przykładach kilku miast polskich.

Prezentowana w tekście, krytyczna analiza praktycznych efektów wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce ujawniła wielość problemów z jej poprawną implementacją. Oznacza to, że wdrożenie procedury BP samo w sobie nie przesądza, ani tym bardziej nie gwarantuje zakładanych w literaturze, pozytywnych efektów.

Wybrane problemy zbiorowości lokalnych

Życie społeczne nieodłącznie wiąże się z obecnością problemów społecznych, tym samym koniecznością ich rozwiązywania. Ich zakres i skala zwielokrotniła się w Polsce, jako efekt zmian transformacyjnych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (*Wymiary...*, 2009). Zmiana reguł życia społecznego, zwłaszcza gospodarczych, stworzyła wówczas części obywateli RP szansę wielowymiarowego awansu na niewyobrażalną wcześniej skalę. Jednocześnie sprawiła, że kilka milionów pozostałych nie potrafiło odnaleźć się w zmienionych realiach społecznych i ekonomicznych. Enklawy ubóstwa i syndrom pokoleniowego dziedziczenia biedy stały się trwałym składnikiem pejzażu wielu miejsc w kraju. Niektóre problemy miejskie pojawiły się nieoczekiwanie, co dotyczy utrwalającej się wielowymiarowej deprivacji, segregacji przestrzeni miejskiej, gentryfikacji i zamykania obszarów przed „obcymi”. Co gorsza, instytucje administracji lokalnej czasem jedynie pozornie radzą sobie z realnym rozwiązywaniem nowych problemów, a ich działalność wyznaczają abstrakcyjne formuły „społeczeństwa obywatelskiego”, „zrównoważonego rozwoju” czy „aktywizacji społecznej” (Kruczkowska, Rek-Woźniak, 2015). Dowodzą tego ostatnie dane NIK dotyczące niskiej efektywności kursów i staży dla klientów urzędów pracy (*NIK o aktywizacji...*, 2015). Problematyka zagrożeń rozwojowych społeczności lokalnych podejmowana jest w tworzonych Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych, które jako obowiązek ustawowy opracowują władze miejskie. Dokumenty takie określają specyficzne dla danej zbiorowości obszary problemowe, wymagające interwencji odpowiednich służb i instytucji. Przykładem może być Strategia przygotowana dla Krakowa, obejmująca następujące zagadnienia: 1) Wyzwania związane ze starzeniem się społeczności lokalnej; 2) Problematyka ubóstwa i bezdomności; 3) Kondycja i zagrożenia rodziny; 4) Problematyka niepełnosprawności; 5) Przemoc w rodzinie;

6) Problematyka zdrowia psychicznego; 7) Problematyka uzależnień; 8) Problematyka bezrobocia; 9) Rehabilitacja zabudowy blokowej (*Strategia...*, 2014). Choć trudno byłoby oczekiwać, że budżety partycypacyjne rozwiążą problemy określone w lokalnych strategiach, to jednak budżet partycypacyjny silnie nakierowany na problemy społeczne mieszkańców jest z pewnością wartościowym narzędziem demokracji lokalnej.

Pomijając zamiar stworzenia pełnej typologii nowych zagrożeń, warto wskazać przynajmniej trzy przejawy niedopasowania bądź wykluczenia społecznego, które wpasowują się, a wręcz zgodne są z charakterem zadań (projektów) przyjmowanych w budżetach partycypacyjnych. Po pierwsze, jak wskazywał P. Bourdieu, istotnym, współczesnym problemem jest ograniczenie dostępu do kultury pewnych środowisk bądź kategorii społecznych (Bourdieu, 2006). Nie podlega dyskusji, że wykluczenie kulturowe zamyka dostęp do zasobów już na etapie wczesnej ścieżki edukacyjnej, a utrwała ją na rynku pracy. Konieczne, a przynajmniej głęboko uzasadnione jest wspieranie tych inicjatyw projektowych, które dzięki BP ułatwiają dostęp do kultury przedstawicielom środowisk cechujących się deficytem w tym zakresie. Drugim celem budżetu, ważnym w perspektywie niwelowania wykluczenia społecznego jest zapewnienie ochrony zdrowia, istotne zwłaszcza w tych środowiskach, których parametry zdrowotne (przeciętna długość życia, zachorowalność na określone choroby, poziom trwałych schorzeń, niepełnosprawności, wreszcie poziom uzależnień od szkodliwych substancji) jest dostrzegalnie wyższy, niż w pozostałych środowiskach. Projekty BP nie są nastawione na poprawę infrastruktury medycznej i wyposażenia placówek opieki zdrowotnej. Niemniej część z nich zawiera inicjatywy nakierowane na zdrowy styl życia i aktywizację sportową, przykładowo tworzenie infrastruktury sportowej dla mieszkańców, budowę boisk i siłowni na powietrzu, wyznaczanie ścieżek zdrowia na terenach zielonych. Po trzecie, w perspektywie wykluczenia społecznego niezwykle doniosłą rolę odgrywa zapewnienie szans edukacyjnych, zwłaszcza (choć nie tylko) młodemu pokoleniu. Nawet jeśli formalne instytucje kształcenia z jakichś powodów okazały się dla części jednostek nieefektywne, stwarzanie alternatywnych (zwłaszcza niestandardowych, nowatorskich) możliwości kształcenia w ramach programów BP jest niezwykle ważne, umożliwiając wyrównywanie szans.

Wymienione, trzy sfery problemów społecznych pojawiają się w części uchwalanych w Polsce BP. Poważnym mankamentem tych ostatnich jest jednak to, że przedstawione dysfunkcje raczej *pojawiają się* jako cele zgłaszanych projektów, niż są regularnym składnikiem znacznej części konstruowanych budżetów. Co gorsza, w części budżetów problemy te są w ogóle ignorowane, a ich absencja stanowi (co stanowi niezwykłą hipoteczę) w przeważającym stopniu efekt założonej konstrukcji budżetu, niedopuszczającej pewnych typów zadań do realizacji. Sytuacja taka jest zdecydowanie niekorzystna jeśli dostrzec, że jednocześnie przyjmowane dla danego obszaru Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych wskazują obecność zagrożeń. Tendencja do częściowej eliminacji z założeń budżetowych realnych dla zbiorowości terytorialnej zagadnień stanowi podstawową słabość praktyk budżetowych w Polsce. Konieczne jest podkreślenie tego mankamentu, bowiem w warunkach społeczeństw ponowoczesnych stosowanie nowych, „miękkich” narzędzi inkluzji społecznej staje się coraz bardziej pożądane.

Niedoskonałości procedur budżetu partycypacyjnego

Na potrzeby opracowania dokonano przeglądu efektów wdrożenia budżetu partycypacyjnego w kilkudziesięciu miastach polskich (edycje 2012–2014), zamieszczonych na stronach internetowych¹. Okazuje się, że w polskich realiach dystans między zakładanymi (idealnymi), zdecydowanie pożądanymi efektami procedury budżetowej, a jej praktycznymi skutkami bywa znaczny. Przeprowadzony przegląd dotyczył ośrodków o zróżnicowanej wielkości: od miast wielkich (Warszawa, Wrocław, Poznań, Kraków), poprzez średnie, do małych. Zasięgiem objęte zostały wszystkie regiony kraju. Aby nie negować pozytywnej, ogólnej oceny wdrażania procedury BP w polskich warunkach, dostrzeżone defekty traktowane są tu raczej jako niedoskonałości samej procedury, stanowiące konsekwencję krótkiej tradycji w jej wdrażaniu, niż uznane zostały za jej systemowe defekty. Analiza wdrażania BP w krajowych warunkach umożliwiła wyodrębnienie czterech kluczowych blokad jego efektywności.



Rys. 1. Główne kategorie niedoskonałości BP w polskich warunkach

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszy z ujawnionych mankamentów dotyczy względów formalnych, polegających na **ograniczeniach procedury wdrażania budżetów partycypacyjnych**. Do głównych defektów tej kategorii, ujawnionych dzięki analizie danych o realizacji budżetów w różnych ośrodkach, zaliczyć trzeba brak precyzyjnego zdefiniowania ram finansowych budżetu oraz zakresu zadań, których będzie dotyczył. Niejasność założeń budżetowych demotywuje potencjalnych uczestników, zniechęca ich do włączania się w kolejne edycje i aktywności, a przynajmniej ogranicza oddolne inicjatywy. Założenia BP głoszą bowiem, że wyraźne określenie warunków tworzenia budżetu na początku procedury skutkuje urealnieniem jego wizji w społeczności, jednocześnie wzrasta popularność opracowywania i zgłaszania projektów. Innym, istotnym mankamentem proceduralnym jest dokonywanie zmian w podziale środków *po* etapie gromadzenia wniosków i zamknięciu ich listy. Efektem tej sytuacji jest możliwość uznania pewnych kategorii wniosków za niezgodne ze „zaktualizowanymi” założeniami i usunięcie ich z dalszej procedury. Takie działanie nasuwa wrażenie zamierzonej manipulacji i *de facto* podważa zasadę jasności reguł przy klasyfikacji wniosków. Jednocześnie sku-

¹ Założenia analizy nie opierały się na losowaniu próby z przypadkami wdrażania BP, stąd wyniki nie są reprezentatywne dla kraju. Jednocześnie umożliwiają one wnioskowanie na poziomie ogólnych tendencji.

tecnie zniechęca do uczestnictwa zgłaszających projekty w kolejnej edycji budżetu. Po trzecie, w niektórych edycjach BP realizowanych w dużych miastach, odstępowano od podziału na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe. Tymczasem mieszkańcy chętniej identyfikują się z problemami, które dostrzegają bezpośrednio w miejscu swego zamieszkania. W Gdańsku podział na dzielnice zastąpiony został podziałem na okręgi wyborcze, choć zakresy terytorialne w obu kryteriach są odmienne, a ludzie myśląc o mieście zasadniczo identyfikują się z dzielnicami. Każdy z defektów dotyczących wdrażania BP stanowi poważną przeszkodę w osiągnięciu jego celów, dodatkowo przyczynia się do dewaluacji jego roli i wzmacniania obaw przed dalszym włączaniem się w tą procedurę w kolejnych edycjach.

Drugą kategorią spośród przedstawionych na rysunku 1 głównych typów niedoskonałości są związane z realizacją procedury budżetowej **defekty władzy**. Analiza dotychczasowych procedur BP ujawniła trzy rodzaje sytuacji skutkujących dysfunkcją procedury budżetowej. Źródłem pierwszej są niewystarczające kwalifikacje władz administracyjnych (zwłaszcza członków rad miejskich) podejmujących się organizacji procedury, dostrzegane jako ograniczony, niewystarczający zasób wiedzy dotyczącej BP: w tym dotyczącej jego przygotowania i realizacji procedury, aż do umiejętności wdrożenia zakwalifikowanych projektów. Brak wiedzy najczęściej prowadzi do błędów, a ich niezamierzony charakter nie stanowi żadnego usprawiedliwienia dla władz. Zdecydowanie szkodliwym, wręcz nagannym przypadkiem są sytuacje celowego wykorzystania BP do osiągnięcia indywidualnych korzyści przez osoby sprawujące władzę. Dotyczy to nie tyle osiągnięcia korzyści materialnej, co uzyskiwania przewagi politycznej nad konkurentami politycznymi dzięki sukcesowi marketingowemu BP. Tymczasem procedura budżetowa stanowi osiągnięcie wszystkich zaangażowanych w nią stron: zarówno administracji lokalnej, jak osób prywatnych, aktywistów i stowarzyszeń lokalnych, a wykorzystanie jej sukcesu jako elementu marketingu politycznego jest niedopuszczalne. Po trzecie, niekorzystny efekt wywołuje zakamuflowane ograniczanie udziału mieszkańców w tworzeniu reguł, zgodnie z którymi BP będzie realizowany. Jest tak wtedy, gdy powoływanie zespołów koordynujących wprowadzanie BP w niewystarczającym stopniu adresowane jest do samych mieszkańców, ich aktywistów czy członków organizacji pozarządowych. Ograniczenie udziału mieszkańców w procedurach budżetowych umożliwia władzom forsowanie korzystnych dla siebie rozwiązań. Dotyczy to przykładowo redukcji różnych kategorii projektów, a wręcz jednoczesnego forsowania wyboru tych, które mają charakter inwestycyjny, odciążając budżet miasta od realizacji statutowych zadań, jak w przypadku remontów dróg, chodników, oświetlenia, elewacji budynków itp.

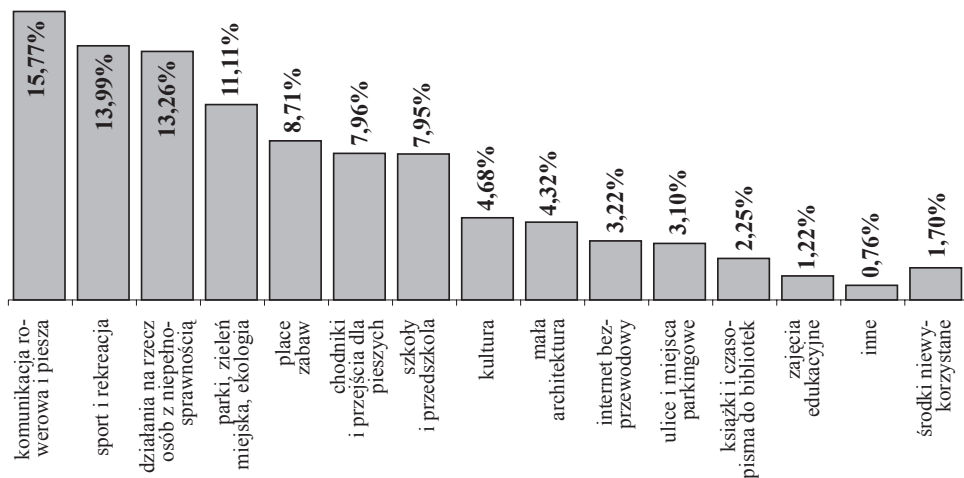
Trzecią ze spotykanych w polskich realiach kategorii defektów są **zaburzenia w komunikacji** podczas realizacji procedury budżetowej między urzędnikami (strukturami władzy miejskiej) a mieszkańcami. Ten defekt jest źródłem pozostałych mankamentów, bowiem stanowi poważny element demotywujący mieszkańców w sytuacji, gdy nie dysponują oni niezbędną wiedzą o możliwościach, jakie stwarza zaangażowanie w projekty budżetowe. Warunek pełnej, skutecznej komunikacji wymaga sporego zaangażowania i niezbędnej wiedzy, gdy przekazy adresowane mają być do różniczo-

wanych ze względu na kompetencje kulturowe i edukacyjne odbiorców. W tym problemie zawiera się kolejny, często obecny w polskim krajobrazie partycypacji: brak zaangażowania władz lokalnych w dialog społeczny, zwłaszcza w sytuacji tworzenia budżetu. Jeśli wstępne zainteresowanie mieszkańców procedurą budżetową wyrażone działaniami, a przynajmniej kontaktem nie napotka reakcji zwrotnej ze strony władz, bywa, że zostaje zaprzepaszczone. Następnym z napotkanych w krajowych realiach defektów procedury budżetowej jest ignorowanie wymogu informowania wspólnoty terytorialnej o wyniku procedury, a więc ogłoszeniu listy zwycięskich projektów i harmonogramu ich realizacji. To zaniedbanie może (choć nie musi) budzić podejrzenia co do uczciwości i szczerości intencji urzędników, jest też zaprzeczeniem idei transparentności w sprawowaniu władzy.

Czwarty, ostatni z dostrzeżonych w praktycznych działaniach związanych z realizacją budżetu mankament to wadliwa konstrukcja budżetu. To istotny defekt, niwelujący, a wręcz marnotrawiący społeczne zaangażowanie. Analiza niektórych budżetów miejskich prowadzi do wniosku, że znaczną ich część stanowią projekty o charakterze „inwestycji twardych”, a więc nastawione na remonty, modernizację istniejącej infrastruktury miejskiej. Dyskusyjna jest nie tyle praktyka realizacji tych zadań (podnoszą bowiem jakość życia), jednakże „podsuwanie” ich mieszkańcom do przegłosowania uznać można za taktykę, która umożliwia oszczędzanie środków miejskich, przesuwając realizację takich zadań z puli BP. Wskazywano już, że takimi zadaniami są remonty dróg i ulic, chodników, sieci wodno-kanalizacyjnej, oświetlenia, naprawy elewacji, czasami również poprawianie jakości terenów rekreacyjnych. Co prawda, niekiedy projekty infrastrukturalne mają realne uzasadnienie i mieszczą się w idei BP, jak przykładowo budowa miejskich ścieżek i parkingów dla rowerzystów lub budowa ogólnodostępnej, miejskiej sieci internetu. Jednocześnie wadliwa konstrukcja założeń budżetowych przejawia się eliminacją z założeń budżetowych pewnych kategorii zadań, w tym zwłaszcza kulturalnych i społecznych – a więc służących poprawie niematerialnych składników jakości życia. Te ostatnie niekiedy bywają traktowane jako uzupełniające, o niewielkim znaczeniu, a warunkiem ich przyjęcia jest niewielka skala nakładów finansowych przeznaczonych na realizację. Warto pamiętać, że projekty takie nakierowane są głównie na środowiska objęte marginalizacją, czasem patologią społeczną, a stworzenie szans na dostęp do kultury jest jedyną drogą do awansu społecznego ich przedstawicieli. Istnieje jednak mocny argument przemawiający za konsekwentnym wdrażaniem „twardych” projektów i jednoczesnym eliminowaniem drugich: te pierwsze (jako nowoczesne drogi, parkingi i systemy oświetleniowe) efektywnie prezentują się w materiałach reklamowych tworzonych przez władarzy miasta, podczas gdy drugie są mało spektakularne, umykające możliwości promocji i mniej przekonujące przeciętnego odbiorcę.

Przykładem „dobrej praktyki”, a więc optymalnego, użytecznego społecznie wdrożenia BP jest jego edycja warszawska. Jej podstawowymi zaletami są: wyraźne nastawienie na potrzeby mieszkańców, znaczne zróżnicowanie kategorii zwycięskich projektów, wreszcie „prospołeczne” nastawienie (trzecie miejsce wg kryterium kosztów projektów na rzecz osób z niepełnosprawnością, inwestycje w szkoły, przedszkola i zajęcia edukacyjne).

Na co zostały przeznaczone pieniądze z budżetu partycypacyjnego 2015?



Rys. 2. Budżet partycypacyjny Warszawy w 2015 r.

Źródło: *Twój budżet* (2015), <http://www.twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/realizacja-projekt-w-wybranych-w-poprzedniej-edycji-bp>, 15.03.2015.

Wdrażanie budżetu partycypacyjnego: analiza wybranych przykładów

1. Kraków: przykład dopasowania (umiarkowanie) dobrego

Przykładem dobrze skonstruowanego BP jest przypadek Krakowa. Został on podzielony na dwie kategorie: projekty ogólnomiejskie oraz dzielnicowe. Do pierwszych zaliczono 14 zadań, natomiast w składzie drugich znalazły się 54 projekty. Ze względu na znaczny potencjał budżetowy Krakowa, dostrzegalne jest wyraźne zróżnicowanie wartości planowanych inwestycji. Bowiernajdroższa z nich, stworzenie ogólnomiejskiej sieci darmowego WiFi dla mieszkańców i turystów, oszacowana została na 1,5 mln zł, co jako jedno zadanie przekracza kwoty przeznaczane na cały BP w wielu mniejszych miastach. Przyjęte w Krakowie zasady konstrukcji budżetu pozwoliły zaakceptować w największej liczbie inicjatywy kulturalne i edukacyjne (12). Zwraca uwagę nie tylko ich liczbowa dominacja wśród pozostałych kategorii projektów zgłaszanych do budżetu, lecz przede wszystkim ich nowatorskie ujęcia. Przykładowe, wybrane inicjatywy to: Letnie spotkania filmowe „Pod osłoną nieba” zwracające uwagę na nowy model spędzania czasu w rodzinie, czy „Wieczory muzyczne na Woli” z muzyką klasyczną, jazzową i popularną. Z kolei wśród inicjatyw związanych z edukacją ważne jest ukierunkowanie na naukę języka angielskiego „Angielski bezpłatnie 5 razy w tygodniu dla krakowskich uczniów”, rozpowszechnianie kultury tanecznej „Roztańczone Mydlniki” czy „Czytanie to też sztuka” kształtujące umiejętności uczniów w korzystaniu z różnych źródeł. Projekty stawiające na poprawę parków, zieleni miejskiej i eko-

logii reprezentowane były prawie równolicznie (11 projektów). Przykładowe z nich to „Kwitnące Planty – rewitalizacja Plant Dietlowskich oraz zabiegi pielęgnacyjne drzew na Plantach w obrębie Starego Miasta”, „Odnowienie i udostępnienie mieszkańcom Krakowa ogrodu przy Centrum Młodzieży im. dr H. Jordana” czy „Ochrona gminnych terenów zielonych cennych przyrodniczo znajdujących się na obszarze Zakrzówka”. Kolejnym, uznanym za szczególnie istotny, typem zadań są projekty dotyczące sportu i rekreacji (10). Przykładowe inwestycje to budowa *streetwork parku* (infrastruktury do aktywności fizycznej na łące przed Kraków Areną), renowacja boiska treningowego w kompleksie stadionu Hutnik czy Ścieżka narciarstwa biegowego i *Nordic walking* od Salwatora do Dąbia wzdłuż Bulwarów Wiślanych.

Zalet BP Krakowa jest wiele. Po pierwsze, to innowacyjność wyrażająca się tworzeniem unikalnych (przynajmniej w skali kraju) inicjatyw służących mieszkańcom. Po drugie, zwraca uwagę znaczna wielkość środków przeznaczanych na projekty, co stanowi o swoistej odwadze zarówno inicjatorów wybranych przedsięwzięć, jak i ich realizatorów. Po trzecie, na wyróżnienie zasługuje zamierzone ukierunkowanie wyróżnionych, ujętych w budżecie inicjatyw, umożliwiające istotny, silny wpływ na poprawę życia mieszkańców Krakowa. Dostrzegalne jest wreszcie oddziaływanie inicjatyw samych mieszkańców, niekoniecznie zrzeszonych w ramach dużych organizacji społecznych, co stanowi wadę wielu budżetów w innych miastach. Choć projekty o charakterze inwestycyjnym (remontowym) dotyczące ulic, chodników czy sali gimnastycznej również znalazły się w krakowskim budżecie, to stanowią one jego niewielką część. Po czwarte, na uznanie zasługuje szerokie, wręcz pełne spektrum tematyczne wyróżnionych projektów. Praktycznie każda z kategorii w wykorzystanej w analizie typologii projektów została uwzględniona w krakowskim BP.

Zdecydowanie przeważająca część projektów omawianego budżetu nakierowana jest na polepszenie jakości życia ogółu mieszkańców, w tym kategorii osób aktywnych, dla których jednym z priorytetów jest przemieszczanie się w obrębie miasta. Służyć mają temu inwestycje w ścieżki rowerowe, miejsca parkingowe i lepszej jakości chodniki. Równie popularne były projekty o charakterze sportowym i rekreacyjnym, z założenia (choć nie wyłącznie) przeznaczone dla ludzi młodych i aktywnych. Obie kategorie projektów dominują wśród 13 rodzajów zadań składanych do budżetu krakowskiego, łącznie stanowiąc 56% wszystkich zgłaszanych projektów.

Budżet krakowski posiada także mankamenty, bowiem zaledwie 7% projektów dotyczyło sfery kultury, szczególnie ważnej dla kategorii dotkniętych wykluczeniem społecznym, w tym z powodów zaniedbań edukacyjnych i niskiego poziomu dochodów. W kontekście poważnych zaniedbań dostrzeganych w budżetach wielu miast Polski, poziom ten sugeruje raczej pewien niedosyt, niż stanowi ewidentne zaniedbanie². W innych miastach sytuacja bywa jeszcze trudniejsza, co dokumentuje analizowany niżej przykład Zielonej Góry. Także kategoria projektów społecznych, polegających na inicjowaniu i wzmacnianiu szeroko pojętych więzi między mieszkańcami, była niewystarczająco reprezentowana w Budżecie krakowskim. Niestety, w polskich realiach, projekty „miękk-

² Przykładowo, w budżecie łódzkim środki przeznaczone na projekty kulturalne stanowiły zaledwie 1,5% puli pieniędzy, a głosowało na nie zaledwie 4% wszystkich uczestników tej akcji (Czeszejko-Sochacka, 2014).

kie”, do których zalicza się zwłaszcza te o charakterze społecznym i kulturalnym, w ogólnie nie bywają przyjmowane do procedury konkursowej (Kębłowski, 2013). Wreszcie, na ograniczenie popularności procedury budżetowej Krakowa wśród seniorów (kategoria 65+) wskazuje fakt, iż byli oni autorami zaledwie 11% składanych propozycji.

Lektura Strategii Rozwiązania Problemów Społecznych Krakowa pozwala dostrzec zasadniczą rozbieżność obu przedstawionych tu dokumentów. Bowiem projekty budżetowe, bezpośrednio zbieżne z tymi, które zawarto w Strategii, a więc „społeczne” w założeniach (poświęcone wzmocnieniu integracji społecznej i umożliwiające utrwalanie postaw i umiejętności społecznych), stanowiły zaledwie dwudziestą część wszystkich propozycji krakowskiego Budżetu. Przekonanie to nie jest jednak tożsame z twardą krytyką koncepcji budżetu partycypacyjnego, dzięki któremu mieszkańcy mają okazję realizować własną wizję obszaru zamieszkania. Ukazuje natomiast jego specyfikę, przejawiającą się nastawieniem raczej na usprawnianie, ulepszanie warunków życia, niż koncentrację na zagadnieniach trudnych, wymagających systemowego wsparcia wyspecjalizowanych instytucji pomocowych – jak jest w przypadku bezrobocia, niepełnosprawności, dysfunkcjonalności rodziny czy uzależnień od alkoholu i substancji psychoaktywnych (*Budżet partycypacyjny...*, 2014). Można przyjąć, że cele budżetowe zostały dzięki wdrożeniu procedury osiągnięte. Brak jednak dostępu do danych wskazujących, czy i w jakim stopniu udało się włączyć w proces zarządzania miastem kategorie zagrożone wykluczeniem, jak również osoby stare, o złej sytuacji finansowej oraz niepełnosprawne.

Analiza obu procedur: Strategii oraz budżetu obywatelskiego realizowanych w Krakowie sugeruje podjęcie działań skutkujących większym wzajemnym dopasowaniem. Możliwe to jest poprzez działania polegające na popularyzacji założeń Budżetu na etapie jego konstruowania w instytucjach skupiających seniorów, zwłaszcza Klubach Seniora i Uniwersytetach Trzeciego Wieku. Jednocześnie jest uzasadnione, by akcją promująco-informacyjną dotyczącą procedury budżetowej realizować w większym stopniu za pomocą działań oddolnych, poprzez kontakt z instytucjami działającymi na poziomie dzielnic, niż standardowymi inicjatywami poprzez dystrybucję ulotek i reklam zewnętrznych. Postulat ten ma o tyle istotne znaczenie, że populacja seniorów będzie zgodnie z prognozami demograficznymi w najbliższych dekadach wyraźnie rosła, tym samym jej problemy zintensyfikują się.

2. Lublin: przykład dopasowania umiarkowanie dobrego

Budżet obywatelski Lublina w edycji 2015 imponuje znaczną ilością przyjętych zadań, zarówno w kategorii projektów dużych, jak i małych (do 500 000 zł), co stanowi wyraźny atut tej inicjatywy. Pierwszych zakwalifikowano do realizacji 54, natomiast w kategorii zadań małych znalazło się 180 projektów. Można wnioskować, że inicjatywa współdecydowania mieszkańców o realizacji zadań miejskich ma znaczną popularność w mieście.

Dwie kategorie zadań reprezentowane są w największym stopniu. Pierwsza, skupiająca siedem projektów, to „parki, zieleń i ekologia”, a przykładami zwycięskich

inicjatyw są: posadzenie tysiąca drzew, „Zielony zakątek – miejsca do wypoczynku na Dziesiątej” czy „Wieża dla jerzyków”. Kolejne inicjatywy wiążą się z rozwojem komunikacji rowerowej i pieszej (3 projekty), a także sportem i rekreacją (3 projekty). Minusem budżetu jest silny nacisk społeczny na remonty chodników i przejść dla pieszych (5 projektów) oraz zbliżonych zakresowo inwestycji w ulice i miejsca parkingowe (3 projekty). Mimo „nachylenia komunikacyjnego”, budżet Lublina robi ogólnie dobre wrażenie. Mieszkańcy dążą w nim bowiem także do rozwoju komunikacji rowerowej i pieszej oraz tworzą projekty o charakterze sportowym i rekreacyjnym. Niestety, nie uwzględniono w nim kategorii takich jak szkoły, biblioteki i zajęcia edukacyjne.

Godny podkreślenia jest innowacyjny charakter części inicjatyw, polegających na planach interesującego zagospodarowania przestrzeni dotychczas zaniedbanych, przydzielenia im nowych funkcji społecznych. Poza wskazanymi zaletami, dostrzec można równocześnie pewien mankament konstrukcji budżetu, widoczny w kategorii zadań dużych. Jest nim jego nie zróżnicowany charakter: spośród analizowanych tu, piętnastu typów inicjatyw w budżecie lubelskim zdecydowanie dominują tylko dwa. Pierwszym są remonty i modernizacje ulic (naprawa nawierzchni, zakładanie oświetlenia) oraz tworzenie (uporządkowanie) miejsc parkingowych. Tej problematyce poświęcono aż 30 projektów dużych, a więc ponad połowę zakwalifikowanych do realizacji. Można odnieść wrażenie, że lobby motoryzacyjne miało silny wpływ na kształtowanie się treści budżetu lubelskiego, a właściciele aut byli najbardziej aktywną kategorią wnioskodawców. Zaskakuje w tym kontekście fakt, że inicjatywy związane z drogami dla rowerów, tak bardzo popularne w innych miastach, reprezentuje tylko jeden projekt duży. Drugą, liczebnie dominującą kategorię projektów dużych tworzą inicjatywy dotyczące sportu i rekreacji, reprezentowane przez 15 projektów. Zaletą części z nich jest inicjowanie nowych rozwiązań w zakresie wypoczynku oraz znaczna skala projektowanych działań, co przykładowo dotyczy projektu „Akademickie wiosła na zalewie” zakładającego stworzenie bazy osad wioślarskich umożliwiające treningi także w okresie zimowym, zarówno dla sportowców, jak mieszkańców. Jest ważne, że podejmowane w Lublinie inicjatywy polegające na uatrakcyjnianiu boisk i terenów sportowych pełnią funkcję integracyjną, zwłaszcza dla młodzieży. Niestety, pozostałe uwzględnione w zestawieniu kategorie projektów dużych reprezentowane są w minimalnym stopniu, bądź nie pojawiają się wcale – co dotyczy ułatwień dla osób niepełnosprawnych, rozwoju miejskiej sieci Internetu czy edukacji.

Uwzględnienie w analizie projektów małych pozwala skorygować powyższe, krytyczne wnioski, tym samym korzystnie wzmacnia przedstawione konkluzje dotyczące budżetu lubelskiego. Przede wszystkim, także w kategorii zadań małych zwraca uwagę znaczna ilość zakwalifikowanych do realizacji projektów, sięgająca aż 180 zdań. Ich przegląd pozwala co prawda wnioskować, że struktura typowa dla lubelskich projektów dużych została utrzymana – z widoczną dominacją remontów dróg i miejsc parkingowych. Jednocześnie widać jednak, że małe projekty w większym stopniu zorientowane są na zagadnienia ekologii, ochrony środowiska i integracji społecznej. Sporo projektów małych poświęcono bowiem poprawie życia seniorów (działania sportowe, edukacyjne i kulturalne). Inicjatywy z tej kategorii

dopełnia projekt kursu języka angielskiego czy osiedlowy projekt integracji wielopokoleniowej. Katalog projektów małych uzupełniają kolejne, nowe kategorie, jak np. inwestycje w drogi rowerowe (M-116, M-149) czy utworzenie Centrum Integracji Społecznej (M-138), wreszcie inicjatywy o charakterze kulturalnym (Stworzenie Młodzieżowej Orkiestry Symfonicznej, M-107; Szlak Pamięci Żołnierzy Wyklętych, M-157; Szlak Turystyczny Prymasa Tysiąclecia, M-145). Katalog ważnych dla mieszkańców pomysłów zamykają projekty nakierowane na rozwój sieci internetowej (M-173, M-175) i ekologiczne: budowa nowoczesnych śmietników, kampania społeczna dla właścicieli psów i inne.

Na pozytywną ocenę zasługuje skala podjętych działań w ramach budżetu obywatelskiego w Lublinie, popularność samej procedury wśród mieszkańców, znaczne zaangażowanie środków na realizację projektów dużych i małych, wreszcie nowatorski charakter wybranych przedsięwzięć. Z drugiej strony jednak widać, że pewne, istotne sfery życia społecznego w mieście zostały w edycji 2015 w kategorii projektów dużych zignorowane zupełnie lub potraktowane marginalnie. Tym samym, dostrzec można dysproporcję pomiędzy problemami zawartymi w lubelskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych a wizją potrzeb mieszkańców nakreśloną w budżecie partycypacyjnym. Została ona jednak złagodzona przez pełniejszy, wieloaspektowy charakter projektów małych.

3. Zielona Góra: przykład niewystarczającego dopasowania

Zielonogórski Budżet obywatelski współtworzyło w fazie składania wniosków 273 zadania, na które ważne głosy oddało 125 190 osób. W porównaniu do poprzedniej edycji budżetu, stanowi to wzrost o jedną trzecią głosujących (około 45 tys. głosów). Po ich weryfikacji wstępnie zakwalifikowano jako zadania duże 88 propozycji, natomiast do zadań małych zaliczono 132 projekty. Jednak do realizacji przyjęto zaledwie dwa zadania duże i dwadzieścia pięć zadań małych. Wnioski niezakwalifikowane odrzucono z trzech zasadniczych powodów: mieściły się one w programach unijnych, kwota wymagana do ich realizacji przekraczała wartość 3 mln zł bądź tereny objęte projektami nie należały do miasta. Przyjęte do realizacji w budżecie zielonogórskim projekty cechuje niemal całkowita rozbieżność z problematyką Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. Jedynie trzy z przyjętych 27 projektów wiążą się (niekoniecznie ściśle) z problemami społecznymi miasta. Sztandarowym z nich jest stworzenie Centrum Działań Kreatywnych przez tancerza, choreografa i jurora Filipa Czeszyka, który postawił sobie za cel wykorzystanie nieczynnego obiektu miejskiego (dawnej kawiarni) do promocji tańca nowoczesnego wśród młodzieży, tym samym w atrakcyjny sposób realizując funkcje wychowawczą. Ważne jest, że projekt ten zakwalifikowano do kategorii zadań dużych, co oznacza znaczą skalę działania, w tym remont i adaptację budynku. Dalszymi „społecznościami” (choć ograniczonymi co do zasięgu) pomysłami są: instalacja wspomagająca osoby bezdomne, w której mieszkańcy mogą umieszczać rzeczy im niepotrzebne, jednocześnie przydatne innym osobom oraz pomoc na rzecz Fundacji Innowacyjny Klub Rodzica. Biorąc pod uwagę treść

Strategii, jak i założenia towarzyszące konstrukcji budżetów partycypacyjnych, za niekorzystne uznać należy, że wśród nagradzanych projektów urzędnicy miejscy dopuścili i zaopiniowali pozytywnie modernizację oświatlenia w niedawno powstałej, sportowej hali miejskiej CRS, naprawę chodników i przejść dla pieszych (4 projekty), remonty i modernizacje szkół (5 projektów) czy nawet naprawę ogrodzenia jednego z miejskich obiektów. Jest prawdopodobne, że preferowanie projektów o charakterze „infrastrukturalnym”, nastawionych na remont, modernizację wpłynął w Zielonej Górze na zasadniczą absencję projektów o charakterze społecznym czy kulturalnym (zaakceptowano tylko jeden). Trudno poza wskazanym przypadkiem „Tancbudy” dostrzec, by budżet obywatelski Zielonej Góry przyczynił się do redukcji problemów związanych z wykluczeniem społecznym, marginalizacją i patologią społeczną w mieście. Specyfika zwycięskich projektów wskazuje, iż priorytetem ułatwiającym sukces projektu był jego infrastrukturalny charakter. Jednocześnie przyjęte zasady konstrukcji budżetu trudno uznać za optymalne, bowiem w aktualnej postaci stanowi on doskonałe (dla władz miejskich) narzędzie pozyskiwania środków na modernizację i remonty szkół, ulic i obiektów służących mieszkańcom. W porównaniu z Budżetami obywatelskimi Krakowa i Lublina, budżet zielonogórski cechuje dodatkowa słabość: zdecydowanie niewielka liczba zakwalifikowanych działań, w tym zaledwie dwa projekty duże. Nie negując sensu stosowania samej procedury, ani też przydatności zgłoszonych do budżetu pomysłów warto jednak zadbać, by w kolejnej edycji zmienić towarzyszące mu założenia. Po pierwsze, korzystna będzie zdecydowana redukcja roli projektów infrastrukturalnych, by w to miejsce położyć nacisk na integrację społeczną, nowe inicjatywy kulturalne i pomoc środowiskom wymagającym wsparcia, w tym ludziom starszym i niepełnosprawnym. Po drugie, warto zliberalizować (w dopuszczalnych granicach) reguły oceny wniosków, by w kolejnej edycji było ich znacznie więcej. Usprawnianie wdrażania BP w Zielonej Górze warte jest starań choćby dlatego, że frekwencja podczas głosowania w tym mieście była najwyższa w kraju (38,73%) (Wygnański, Stokłuska, 2013).

Tabela 2

Zestawienie mocnych i słabych stron BP wybranych miast

Miasto	Mocne strony	Słabe strony
1	2	3
Kraków	1. Podział na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe.	1. Niewielki udział projektów kulturalnych.
	2. Dobra informacja zwrotna, szczegółowość informacji.	
	3. Korzystna struktura: wyraźne zróżnicowanie kategorii projektów.	
	4. Innowacyjność – unikalne projekty.	
	5. Duża skala – wielkość środków.	
Lublin	1. Zróżnicowanie treściowe projektów (27).	1. „Nachylenie komunikacyjne” zwycięskich projektów: znaczna, ilościowa przewaga remontów infrastruktury drogowej (chodniki i przejścia dla pieszych, ulice i miejsca parkingowe).

1	2	3
	2. Nacisk na trzy kategorie zadań: „parki, zieleń, ekologia”, „komunikacja rowerowa i piesza”, „sport i rekreacja”.	2. Brak projektów kulturalnych (np. biblioteki, szkoły).
	3. Realizacja nowoczesnych funkcji miasta.	
Zielona Góra	1. Podział na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe.	1. Znaczący udział projektów naprawy infrastruktury.
	2. Nacisk na sport i rekreację (tereny rekreacyjne, ścieżki zdrowia, zajęcia prozdrowotne).	2. Całkowita absencja projektów w kategoriach: działania na rzecz osób z niepełnosprawnością, mała architektura, internet bezprzewodowy w przestrzeni publicznej, książki i czasopisma dla bibliotek, zajęcia edukacyjne.
	3. Nacisk na parki, zieleń miejską i ekologię.	

Źródło: Opracowanie własne.

Zakończenie: kilka rekomendacji

Dostrzegalny w kilku ostatnich latach rozwój formuły budżetu partycypacyjnego w polskich warunkach jest sukcesem w budowaniu nowoczesnych standardów demokracji lokalnej. Lista korzyści, jakie osiągane są dzięki wdrożeniu tej procedury jest długa, a skala pozytywnych efektów trudna do przecenienia. Z drugiej strony warto uważnie obserwować wdrażanie procedur budżetowych, bowiem opisane przypadki dokumentują ogólną tendencję, zgodnie z którą standardy realizacji BP odbiegają od modelowych, idealnych założeń. W tym kontekście jest istotne, by konsekwentnie promować dalsze podnoszenie standardów realizacji BP przez władze lokalne. Drugim istotnym postulatem jest nacisk na demokratyzację procedury umożliwiającej dostęp wszystkim potencjalnie zainteresowanym środowiskom. Oba te cele nie są możliwe bez trzeciego, jakim jest zaplanowana szeroko kampania informacyjna prezentująca spectrum możliwości, jakie zapewnia BP. Ostatnim zaleceniem jest monitoring efektów procedury, jak również realizacja badań ewaluacyjnych *ex ante*, bieżące i *ex post* wśród liderów opinii, NGO, mieszkańców.

Ponieważ realizacja budżetów zapewnia korzyści wszystkim jego uczestnikom, to warto zadbać, by pozytywne efekty ich wdrożenia cieszyły przede wszystkim lokalną zbiorowość, zaspokajając w maksymalnym stopniu jej potrzeby. Trzeba również pamiętać, by konstrukcja założeń budżetowych nie utrudniała (a wręcz nie eliminowała) tych projektów, które poprawiają jakość życia kategorii zmarginalizowanych, obciążonych deficytami, w tym rosnącej liczebnie kategorii 60+. Satysfakcja odpowiedzialnych za procedurę budżetową urzędników miejskich, jakkolwiek cenna i często zasłużona, powinna zejść wtedy na plan dalszy.

Bibliografia

- Bourdieu P. (2006), *Spoleczna krytyka władzy sądzienia*, Scholar, Warszawa.
- Budżet partycypacyjny Krakowa* (2014), http://www.krakow.pl/budzet/157442,artykul,realizacja_zadan.html, 15.04.2015.

- Czeszejko-Sochacka E. (2014), *Budżet partycypacyjny to nie tylko chodniki i ścieżki rowerowe*, <http://ewaczeszejko-sochacka.natemat.pl/133785,budzet-partycypacyjny-to-nie-tylko-chodniki-i-ścieżki-rowerowe>, 5.04.2015.
- Długosz D., Wygnański J. J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Gra o budżet* (2015), red. A. Koch, T. Potkański, Centrum Rozwiązań Systemowych, Wrocław.
- Kęłowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K. (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Kruczkowska P., Rek-Woźniak M. (2015), *Piknik dla meneli? O zinstytucjonalizowanej kulturze i wykluczeniu społecznym w poprzemysłowym mieście*, http://www.wuw-warsaw.pl/download/raport2010_06.pdf, 28.04.2015.
- Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation* (2010), http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf, 9.07.2015.
- NIK o aktywizacji bezrobotnych* (2015), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-aktywizacji-bezrobotnych.html>, 30.06.2015.
- Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom* (2013), red. A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, Laboratorium Badań i Działań Społecznych, Białystok.
- Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk* (2013), red. M. Ćwiklicki, M. Frączek, Fundacja GAP, Kraków.
- Pierwsze lata budżetów partycypacyjnych w Polsce – i co dalej?*, Pracownia Badań Społecznych i Innowacji „Stocznia”.
- Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce* (2014), Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych Krakowa na lata 2014–2020* (2014), Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, http://ngo.krakow.pl/aktualnosci/85561,52,komunikat,spotkanie_zespołu_roboczego_ds_opracowania_strategii_rozwiazywania_problemw_spoecznych_krakowa_na_lata_2014-2020.html, 15.04.2015.
- Twój budżet* (2015), <http://www.twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/realizacja-projekt-w-wybranych-w-poprzedniej-edycji-bp>, 15.03.2015.
- Unpacking the Values, principles and standards* (2009), The Participatory Budgeting Unit, Manchester.
- Wygnański K., Stokłuska E. (2013), *Budżet partycypacyjny – dla Warszawy?*, http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/stocznia_komisja_rm_10.09_final.pdf, 5.03.2015.
- Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku* (2009), red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

***Bottom up* – nowoczesne narzędzie partycypacji społecznej**

Streszczenie: *Bottom up* to innowacyjne narzędzie kształtowania przestrzeni publicznej. Nowatorska forma partycypacji społecznej, wykorzystywana szczególnie w krajach Europy Zachodniej. Na przykładzie duńskiego doświadczenia wdrażania idei *bottom up*, chciałobyśmy pokazać jak wiele korzyści płynie z prowadzenia prac projektowych wraz z użytkownikami danej przestrzeni.

Najważniejszym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sedna idei *bottom up*, a na jej podstawie określenie różnic między innowacyjną metodą, a konsultacjami społecznymi przeprowadzanymi w warunkach polskich.

W publikacji znajduje się również próba określenia wad i zalet stosowania założeń idei *bottom up* w partycypacji społecznej.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, *bottom up*, konsultacje społeczne, rewitalizacja

Wstęp

Bottom up to innowacyjne narzędzie kształtowania przestrzeni publicznej. Mechanizm projektujący postawy społecznej inicjatywy, w których główne role odgrywają jednostki, będące jednocześnie najważniejszym podmiotem realizowanych projektów. Idea *bottom up* w swojej istocie najbliższa jest konsultacjom społecznym, jednak sposób jej wdrażania zasadniczo różni się od tej najczęściej stosowanej w Polsce formy partycypacji.

Współczesne podejście do procesów rewitalizacyjnych przestrzeni publicznej wymaga na architektach prowadzenia ich ze społecznościami, których mają one dotyczyć. W państwach demokratycznych partycypacja obywatelska powinna odgrywać ogromną rolę, to narzędzie w rękach społeczności lokalnych, dzięki któremu mają możliwość wyartykułowania własnych potrzeb.

Bottom up jako nowoczesne narzędzie kształtowania przestrzeni publicznej to metoda stawiająca zaangażowanie jednostek jako fundament do dalszych zmian. Kapitał ludzki jest niezbędnym elementem przemian i w rzeczywistości to on decyduje o powodzeniu projektu. Wykształca więzi społeczne między uczestnikami, integruje grupy, sprawia że identyfikują się z reformowaną przestrzenią.

Niestety, w Polsce prowadzenie procesów rewitalizacyjnych wraz z mieszkańcami jest praktyką niezbyt często wykorzystywaną. Co prawda, niektóre miejsca jak np. Osiedle Tysiąclecia w Katowicach zostało zaprojektowane tak, aby mieszkańcy czuli się nie tylko komfortowo w swoich lokalach, ale także użytkując przestrzeń Osiedla (Urbaniak, 2012, s. 46–47). Takich miejsc jest jednak na mapie Polski niewiele.

Bottom up to dążenie do zmiany, uzyskania wymiernych efektów, to także uświadomienie społeczności, że ich głos jest słyszalny i ważny, że mają prawo decydować

o miejscu, w którym żyją. Proces *bottom up* to kształtowanie świadomego społeczeństwa zaangażowanego zarówno w sprawy lokalne, jak i ogólnokrajowe.

Partycypacja społeczna jako instrument demokracji bezpośredniej

Współczesne rozumienie i wykorzystanie terminu demokracja znacząco różni się od jego klasycznego – ateńskiego ujęcia. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele koncepcji i teorii wyjaśniających samą ideę demokratycznych form rządów, a także jej pochodzenia. Pojęcie demokracja wywodzi się z języka greckiego z połączenia dwóch słów *demos* – lud i *kratos* – rządy (Sørensen, 1993, s. 3), dosłowne tłumaczenie oznacza rządy ludu (Sartori, 1994, s. 358).

Dzisiejszy sposób postrzegania demokracji pod wieloma względami różni się od pierwotnego, greckiego rozumienia. Maria Marczevska-Rytko wskazuje na błędy w interpretacji źródeł pochodzenia tej formy rządów. „W literaturze można znaleźć stwierdzenia, że rząd demokratyczny wywodzący się z państwa-miasta starożytnej Grecji i demokratyczne ideały sięgają tamtego okresu. W rzeczywistości nie jest to najszczęśliwsza konstatacja. Wprawdzie z Grecji wywodzi się pojęcie demokracji, ale Grecy nie dostarczyli nam modelu nowoczesnej demokracji. Termin ten kształtował się przez tysiąclecia i wyrasta z różnych źródeł” (Marczevska-Rytko, 2001, s. 15). Dlatego też, współczesnej demokracji nie należy utożsamiać z jej ateńską wersją. Podstawowe założenia greckich teoretyków w fundamentalny sposób różnią się od obecnego spojrzenia na kluczowe tezy tej formy rządów. Wiąże się to przede wszystkim z liczbą osób posiadających uprawnienia do podejmowania decyzji, a przez to także na wpływ na losy zarówno wspólnoty społecznej, jak i politycznej danego państwa. Obecnie w państwach demokratycznych proces decyzyjny obejmuje wąską grupę osób wyłonionych w sposób bezpośredni przez obywateli lub pośredni przez ciała przedstawicielskie. W starożytnych Atenach prawo głosu i możliwość decydowania o życiu publicznym miały tylko osoby o statusie obywatela, czyli dorośli mężczyźni. Prawo to nie przysługiwało kobietom, niewolnikom i cudzoziemcom (Kubas, 2014, s. 170).

Jak pisze Tadeusz Romanowicz „demokracja to kosmopolityczna idea” (Romanowicz, 1978, s. 515). Bez wyodrębnienia wszystkich czynników takich jak ekonomia, kultura czy uwarunkowania społeczne, które mogą mieć wpływ na kształtowanie się tej formy rządów, nie można w pełni zdefiniować tego pojęcia.

Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami najczęściej wykorzystywaną klasyfikacją ze względu na udział obywateli w życiu publicznym jest podział na demokrację pośrednią i bezpośrednią. Jak pisze Sebastian Kubas, „demokracja pośrednia zwana przedstawicielską, polega na wyborze osób, które następnie sprawują władzę i podejmują decyzje wpływające na życie osób wybierających” (Kubas, 2014, s. 170). Demokracja bezpośrednia to natomiast alternatywa dla modelu charakterystycznego dla rozwiązań demokracji pośredniej. Jej istotą jest zorganizowanie obywateli w samorządne wspólnoty (Marczevska-Rytko, Piasecki, 2010, s. 20). Demokracja uczestnicząca zakłada permanentną aktywność obywateli w życiu publicznym. Aktywność w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw ważnych z punktu widzenia funkcjono-

wania zarówno wspólnoty lokalnej, jak i całego państwa. W demokracji bezpośredniej podmiot inicjujący wszelkie działania jest jednocześnie ośrodkiem decyzyjnym, i co ważne, głównym odbiorcą zaprojektowanych zmian. Rozwiązania ustrojowe we współczesnych systemach politycznych w dużej mierze stanowią kooperację instytucji demokracji bezpośredniej z pośrednią. Naukowcy zajmujący się współczesnymi systemami politycznymi bardzo często, jako specyficzne formy demokracji bezpośredniej podają demokrację partycypacyjną, wyborczą i przez referendum (Kubas, 2014, s. 171). Dla potrzeb niniejszego artykułu skupimy się na problemach definicyjnych pierwszej z nich.

Demokrację partycypacyjną, jak piszą Mirosława Grabowska i Tadeusz Szawiel „badamy z dwóch powodów. Po pierwsze, w przekonaniu, że osobisty i aktywny udział w sprawach publicznych i politycznych jest wartością. Po drugie, ponieważ obywatelskie zaangażowanie sprzyja demokracji, co w przypadku nowych demokracji może stanowić istotne uwarunkowanie ich stabilności” (Grabowska, Szawiel, 2001, s. 117). Ten swoisty typ demokracji bezpośredniej opiera się przede wszystkim na woli społeczeństw lokalnych do działania zarówno na płaszczyźnie regionalnej, jak i ogólnopaństwowej, chęci kreowania zmian i aktywności, tzw. dobro wspólne jest wartością nadrzędną. Efektem prawidłowego funkcjonowania elementów demokracji bezpośredniej jest formułowanie się w granicach państwa społeczeństwa obywatelskiego. Jak pisze Mirosława Rutkowska-Krupka, „zjawisko społeczeństwa obywatelskiego stało się jednym z fundamentów demokracji¹, gdzie realizuje się zasada wspólnego dobra w warunkach gwarantowanej jednostce równości wobec reguł prawa. Francis Fukuyama uznał społeczeństwo obywatelskie za warunek *sine qua non* stabilnej demokracji liberalnej². Istnienie i rozwój demokracji liberalnej następuje m.in. poprzez udział obywateli, bezpośredni lub pośredni, w skutecznym rozwiązywaniu problemów społecznych, zaangażowaniu w działania na rzecz wspólnego dobra. Członek społeczeństwa obywatelskiego, aktywny i otwarty na potrzeby innych jest partnerem w zinstytucjonalizowanym państwie demokratycznym” (Rutkowska-Krupka, 2012, s. 264).

Obywatele w demokracji bezpośredniej zajmują szczególne miejsce. To oni są bodźcem inicjującym wszelkie zmiany, a także podmiotem, na który te zmiany oddziałują. Prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów ich partycypacji w procesie podejmowania decyzji zostały sformułowane przez ustawodawcę, który zabezpieczył obywateli w odpowiednie narzędzie mające realny wpływ na proces kreowania czy kształtowania rzeczywistości społecznej i politycznej państwa.

Do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczamy: referendum, inicjatywę ludową, weto ludowe, zgromadzenie publiczne, prawo do składania skarg i wniosków w sprawie działania organów władzy czy konsultacje społeczne. Dodatkowo w literaturze przedmiotu można znaleźć klasyfikację rozszerzoną, w której do form demokracji bezpośredniej zalicza się wybory, zgromadzenia wiejskie, w miastach ogólne zgromadzenia mieszkańców osiedla czy budżety partycypacyjne (Kubas, 2014, s. 173). Z punktu widzenia naszych dalszych rozważań niezbędne jest wyjaśnienie istoty konsultacji społecznych.

¹ Zob. szerzej: Huntington, 2004/2005, s. 14–22.

² Zob. szerzej: Fukuyama, 1997.

Konsultacje społeczne to nic innego jak formułowanie i wypowiadanie opinii przez członków określonej społeczności na tematy ważne o charakterze publicznym, które mogą dotyczyć zarówno dyskursu społecznego, politycznego, jak i gospodarczego danego państwa. Rzeczywistość wskazuje jednak, że instytucja konsultacji społecznych jest rzadko wykorzystywana. Przyczyną może być fakt, że efekt, jakim są opinie i sformułowane wypowiedzi nie mają żadnej mocy wiążącej. Naturalnie, zdobyte w ten sposób informacje dają ośrodkowi władzy niezbędny komunikat o dalszym kreowaniu kierunków zmian, jednak w żaden sposób nie można wyegzekwować spełnienia wyartykułowanych przez określoną społeczność opinii (Kubas, 2014, s. 173).

Wszystkie przeprowadzane konsultacje społeczne mieszczą się w ramach określonego modelu zawierającego następujące części składowe: informowanie, badanie opinii i debatę. Bez względu na praktyczną formę jaką przybierają konsultacje społeczne biorącej w nich udział grupie zostaje przekazana wiadomość, następnie wskazywane są możliwości działania, identyfikuje się preferencje poszczególnych grup, a efektem końcowym jest wypracowanie optymalnego rozwiązania. W tym momencie dotykamy sedna. W polskich realiach konsultacje społeczne są rozwiązaniem charakteryzującym proces *top down*, odgórny mechanizm narzucający społeczności gotowe rozwiązania. Konsultacje tego typu ograniczają się do informowania i badania opinii. Najważniejszym celem konsultacji jest sam proces, a raczej jego przeprowadzenie, niż efekt jaki mógłby za sobą nieść. Konsultacje społeczne są instytucją demokracji bezpośredniej, jednak czy ich wykorzystanie w naszej przestrzeni publicznej rzeczywiście daje możliwość obywatelom partycypacji?

W porównaniu z innowacyjnymi metodami praktykowanymi w innych państwach europejskich, nasz kraj wypada bardzo słabo. Brak tradycji społeczeństwa obywatelskiego przyczynia się do takiego stanu rzeczy. Najczęstszą formą aktywności obywateli w życiu publicznym jest udział w wyborach, choć i tu, jak pokazuje doświadczenie, frekwencja nie jest zbyt wysoka. Organizacje pozarządowe obecne w polskiej przestrzeni stanowią pewien sposób zaangażowania. Jednak oddolne, spontaniczne działania lokalnych społeczności występują bardzo rzadko.

Odmierna sytuacja występuje w Danii i to ten kraj stanie się na potrzeby niniejszego artykułu wzorem do dalszych rozważań. Dania jest państwem o głęboko zakorzenionych wartościach charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego. To tam wykorzystuje się w procesach rewitalizacyjnych innowacyjne narzędzie kształtowania przestrzeni publicznej – *bottom up*.

Idea *bottom up* nowoczesnym narzędziem partycypacji społecznej

Pod koniec roku 2013 rozpoczął się w Polsce, a dokładniej w województwie lubuskim, projekt skupiający naukowców z lubuskich ośrodków. Najważniejszym celem przedsięwzięcia było zaprezentowanie idei *bottom up* i przygotowanie kadry akademickiej do wdrażania jej założeń na gruncie polskim. Oprócz licznych wykładów i praktycznych warsztatów, uczestnicy odbyli wizytę studyjną w Danii, gdzie osobiście mogli się przekonać o skuteczności proponowanych rozwiązań. Dodatkowo, każ-

dy z nich na zakończenie projektu przygotował strategię wdrażania praktyk dobrego procesu.

Czym zatem jest proces *bottom up*? Jak piszą Helene Plet i Christina Olsen „dobry proces to proces, który opiera się na profesjonalnej facylitacji merytorycznych treści w oparciu o akceptowane podstawy prawne i etyczne. Jego podstawą jest kontakt z ludźmi, polegający na wzajemnym szacunku i otwartości. Fundamentem przeprowadzenia dobrego procesu *bottom up* jest zdobycie gruntownego rozeznania uwarunkowań otoczenia poprzez dialog z zaangażowanymi stronami systemu jak np. gminą czy spółdzielnią mieszkaniową, analizę uwarunkowań zabudowy i krajobrazu, wiedzę na temat historii okolicy i struktury demograficznej. Ta wiedza stanowi podstawę procesu, przeprowadzanego we współpracy z mieszkańcami i miastem/gminą/spółdzielnią mieszkaniową” (Plet, Olsen, 2015, s. 10).

Bottom up to idea opierająca się przede wszystkim na zaangażowaniu, już na wstępnym etapie projektującym zmiany, społeczności których miałaby dotyczyć. To jednostki są najważniejszymi odbiorcami. To ich potrzeby powinny być drogowskazem dla architektów zajmujących się procesem. Włączenie mieszkańców od samego początku planowania transformacji pozwoli na zmaksymalizowanie efektów, jakie dany proces przyniesie. Duńskie przykłady pozwoliły zaobserwować pewną prawidłowość. W trakcie konstruowania procesu, mieszkańcy którzy zaangażowali się od samego początku, dojrzewają razem z nim. Współpraca i co ważne pozytywne podejście do wyznaczonych kierunków kształtowania zmian sprawia, że mieszkańcy identyfikują się z nimi. Stają się świadomymi podmiotami mającymi bezpośredni wpływ na kształt nowej przestrzeni. Wśród członków społeczności wykształca się duma, zaangażowanie i motywacja, które stanowią istotę procesu *bottom up* (Teoria..., 2014, s. 4). Kapitał społeczny stanowi niezbędny element pozwalający na skuteczne przeprowadzenie zmian. Społeczności projektujące proces rewitalizacji wraz z specjalistami utożsamiają się z projektem. Wzrasta ich poczucie własności, a identyfikacja z nową przestrzenią pozwala prognozować, że będzie ona pielęgnowana, rozwijana w dalszej perspektywie (Teoria..., 2014, s. 4).

Analiza przestrzeni, dla której podejmuje się działania rewitalizujące pozwala na poznanie potencjału danego miejsca, jego mocnych i słabych stron, tak aby zaprojektowany proces miał jak najbardziej realne szanse na urzeczywistnienie. Niezbędne jest również w takim przypadku poinformowanie i zaproszenie do współpracy wszystkich podmiotów i instytucji, których wpływy spotykają się w danej przestrzeni.

Impuls do zmian powinien stanowić oddolną inicjatywę – *bottom up*, należy jednak pamiętać, że „*top down* jest czynnikiem, który jest zawsze obecny. Może on unieść projekt, jeżeli zostanie włączony do niego od samego początku” (Teoria..., 2014, s. 5).

Bottom up to nie tylko zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni, to także nowe spojrzenie na pracę projektantów. W myśl założeń idei, architekt nie narzuca gotowego rozwiązania. Staje się podmiotem współpracującym ze wszystkimi uczestnikami, godzi potrzeby każdej ze stron. Poprzez pracę warsztatową, rozpoznaje wszystkie oczekiwania, tym samym przy tworzeniu gotowej wizji fundamentem stają się pomysły wszystkich zaangażowanych grup. Urbanista staje się w pewnym sensie mediatorem

między takimi jednostkami jak mieszkańcy czy urzędnicy (Gucałło, 2015, s. 10), ale także facylitatorem projektu, dzięki któremu zyskuje on wymiar merytoryczny (*Teoria...*, 2014, s. 6).

Rozpoznanie wszystkich czynników mogących mieć wpływ na projektowany kierunek zmian pozwala osadzić projekt we wszystkich płaszczyznach, a tym samym maksymalnie zoptymalizować sukces po jego zakończeniu. Proces facylitacji „oznacza ustalenie ram poprzez dialog, spotkania oraz planowanie w czasie. Facylitacja pochodzi od słowa *facilis* i oznacza ułatwiać. Proces facylitacji wspiera budowanie relacji i procesów rozwojowych, dając uczestnikom możliwość pomocy w wizualizacji i określeniu zasad i ram. Facylitacja zapewnia tym samym, że zmiany te będą miały optymalne warunki” (*Teoria...*, 2014, s. 7). Rozpoczyna się twórczy dialog, dzięki któremu wszyscy uczestnicy projektu, mają możliwość wyrażenia swoich obaw i pomysłów. Uruchomiona zostaje tzw. spirala zasobów oparta na podejściu doceniającym – *appreciative inquiry* (*Teoria...*, 2014, s. 33). Najważniejsze założenie opisanej wyżej metody polega na zapoznaniu się i przeanalizowaniu problemów dotyczących rewitalizowanej przestrzeni. Każda wada, zostaje przekuta w zaletę. *Appreciative inquiry* skupia uwagę podmiotów procesu na pozytywnym myśleniu wspomagającym kreatywność. Nie neguje problemów, klasyfikuje je w kategoriach potencjału.

Bottom up wyraża innowacyjne podejście do problemu partycypacji obywateli w życiu publicznym. Proponuje całkowicie odmienne podejście w postrzeganiu możliwości zmian w przestrzeni publicznej. Podstawą sukcesu jest nie tylko prawidłowo pod kątem merytorycznym zaprojektowany proces, ale także odpowiednie nastawienie jednostek stanowiących niezbędny kapitał przeprowadzanych transformacji. Zrozumienie, że komunikacja oparta na współpracy, otwartości i tolerancji dla argumentów wszystkich stron daje gwarancję powodzenia idei procesu *bottom up*.

W podejściu doceniającym architekt projektu wykorzystuje narzędzia (wywiad, dialog), dzięki którym uczestnicy wymieniają między sobą informacje. Dzieli się wspólnymi wizjami i wyobrażeniami. Każdy element w ten sposób zaprojektowany posiada teoretyczną podstawę. Jest to tzw. model 4D – *Discovery, Dream, Design, Destiny/Do* (*Teoria...*, 2014, s. 36). Pierwszy z nich, odkrywanie i badanie, to pierwsza faza procesu. Przestrzeń zostaje poddana szczegółowej analizie, skupia uwagę na potencjale i zasobach danego miejsca. *Dream* to przy wykorzystaniu komunikacji dojście do kompromisu przy wytaczaniu wizji odpowiadającej wszystkim uczestnikom procesu. *Design* to dialog dotyczący ostatecznej wersji projektu, natomiast *destiny* to ostatni, najistotniejszy element. Przejście do fazy urzeczywistnienia planów, to moment realizacji (*Teoria...*, 2014, s. 36).

Duńskie przykłady wdrażania praktyk dobrego procesu

Każdy zaprojektowany proces w oparciu o model 4D i podejście doceniające oprócz wymiernych korzyści płynących z rewitalizacji przestrzeni pozwala również dostrzec efekty, które z punktu widzenia zaangażowanych społeczności są wartościowsze. Wykształcenie się nowych relacji społecznych, nawiązanie swoistej więzi,

dla której fundamentem jest identyfikacja, czy tożsamość z miejscem jest cenniejsza niż np. ekonomiczne zyski płynące z rewitalizacji. Jak już wspomnieliśmy idea *bottom up* wdrażana jest w wielu krajach Europy Zachodniej. Holandia, Niemcy, Dania to tylko niektóre państwa, w których partycypacja społeczna stanowi podstawę w jakichkolwiek procesach projektowych.

Duńskie przykłady wdrażania praktyk dobrego procesu pokazują jak wiele można osiągnąć prowadząc go wspólnie z mieszkańcami. Dla każdego z nich charakterystyczne są odmienne wartości, zasoby i potencjał. Dzięki idei *bottom up* udało się połączyć tradycję miejsc z potrzebami różnych grup mieszkańców, które w przeważającej większości są odpowiedzią na tempo życia i zmieniającą się rzeczywistość.

Osiedle mieszkaniowe w wiosce Hasselhøj tworzy zwarta zabudowa. Przed każdym budynkiem jest miejsce na mały, przydomowy ogródek bądź taras, w którym lokatorzy mogliby korzystać z uroków pięknego krajobrazu – największej zalety osiedla. Cechą charakterystyczną aglomeracji są małe, puste place, które do momentu rozpoczęcia procesu były niezagospodarowane. W ramach projektu remontu osiedla, już na samym wstępie procesu projektowania przeprowadzono z mieszkańcami warsztaty, dające podstawy do tworzenia planów rewitalizacji. Stworzono place zabaw dla dzieci, ogrody pełne kwiatów, miejsca z ławkami i stolikami, gdzie lokatorzy osiedla mogą odpocząć, wspólnie spędzać czas. Wybrano jeden kolor dla wszystkich budynków osiedla bez względu czy będzie to mieszkanie, szopa, wiatka parkingowa. Jedność architektoniczna ma być odzwierciedleniem cech wspólnoty. *Bottom up* w tym przypadku zostało zrealizowane w stu procentach. Przebudowano przestrzeń publiczną zgodnie z wizją społeczności. Osiedle w Hasselhøj stało się wzorem zmian, które oprócz podniesienia wizualnych wartości blokowiska, wspomogły również integrację grup je zamieszkujących. Spółdzielczość w Danii rozumiana jest całkowicie inaczej niż w Polsce. Osiedle zamieszkują zarówno młodzi, których nie stać na własne, prywatne mieszkania, jak i ludzie starsi, którzy sprzedając prywatne lokale zapewнили sobie finanse, wygodę i godne życie. Dokonując przebudowy osiedla, architektom udało się pogodzić dialog międzypokoleniowy. Place i podwórka przed domami otwarto, zlikwidowano płoty, tym samym przestań wzmacnia integrację mieszkańców bez względu na ich wiek. Młodzi pomagają starszym, a Dom Zebrań stał się centrum wioski.

Kolejnym projektem, który został stworzony w celu realizacji swego marzenia co do zmiany przestrzeni jest szkoła w Esbjergu. Dobry proces został zastosowany w pracach warsztatowych z najmłodszymi. Wykorzystano wówczas inne narzędzia w kontakcie z dziećmi niż w przypadku mieszkańców osiedla. Dzieci wyrażały swoje pomysły poprzez zabawę, a architekt stał się jej moderatorem i to na nim spoczął trud wyboru tych pomysłów, które można było zrealizować. Tym sposobem powstał mały gaj, tunele czy inne przyrządy do zabaw, które pobudzają w uczniach kreatywność. Na terenie placu zbudowano również boiska do gier zespołowych. Wyznaczono miejsce na powietrzną klasę, gdzie nauczyciele będą mogli prowadzić lekcje, korzystając z pięknej pogody. Tym samym nudny szkolny plac zabaw stał się jednym z najpopularniejszych miejsc w Esbjergu.

Całkowicie odmienne wartości stały się podstawą przy realizacji kolejnego projektu. Wyspa Mandø położona jest na zachodnim wybrzeżu Jutlandii. Na stałe jest

zamieszkiwana przez około 40 mieszkańców, w sezonie liczba ta wzrasta. Przepiękny krajobraz sprawia, że co roku na wyspę przybywają turyści chcący odpocząć wśród zielonych wydm. Najważniejszym celem projektu ma być uczynienie z wyspy miejsca nie tylko atrakcyjnego dla turystów, ale również dla mieszkańców. Architekci stworzyli plan rewitalizacji wyspy Mandø łączący jej najważniejsze wartości – krajobraz, tradycję z unikalnością. Wąskie ścieżki, zostały wzbogacone o specjalne oświetlenie nie zaburzające naturalnego wyglądu. Jednolitość kolorystyczna ławek, stolików i śmietników ma sprawić, że wyspa zachowa spójność. Mieszkańcy wyspy zrezygnowali z płotów, którymi grodzili swoje posesje na rzecz wspólnej, niczym nieograniczonej przestrzeni.

Projekt rewitalizacji osiedla Spółdzielni Mieszkaniowej AB w Esbjergu, podobnie jak w przypadku wyspy Mandø, również podkreślił ogromną rolę tradycji. Był to punkt wyjścia do zmian mających na celu unowocześnienie osiedla. W warsztatach z mieszkańcami, architekci projektu otrzymali wiedzę, czego lokatorzy spółdzielni oczekują. Stworzenie przestrzeni, gdzie każdy członek wspólny odnajdzie swoje miejsce stanowiło dla facylitatorów projektu bardzo trudne zadanie. Stare wieszaki do suszenia żagli – odświeżono. Co ważne, każda mała wspólnota zamieszkująca pojedynczy blok, swój wieszak zaaranżowała inaczej. Dla jednych jest to kwietnik, dla drugih huśtawka, a dla pozostałych hamak czy po prostu ławka do siedzenia. Wspólny obszar z ławkami i stolikami pod żaglami nawiązuje do tradycji miasta portowego. Na zielonym terenie przed blokami zorganizowano lokatorom niewielkie ogródki, o które dbają sami. Spółdzielnia nie korzysta z usług ogrodników. Każdy mieszkaniowiec oprócz prawa do ogródka ma również obowiązek pilnowania porządku w czasie kiedy on nim dysponuje. W toku prac wykształcili się naturalni liderzy. To oni obecnie pilnują, aby projekt przetrwał. Są gwarantami jego ciągłości. W osiedlu widać ogromne zaangażowanie lokatorów. Zadbane ogródki pokazują, że mieszkańcy utożsamiają się z projektem, że są świadomi, że to oni są najważniejszymi kreatorami zmian i to od nich zależy w jaki sposób przestrzeń będzie wykorzystywana.

Ostatni przykład wdrażania praktyk dobrego procesu to chyba najbardziej kontrowersyjny projekt. Na terenie cmentarza zaprojektowano park. Stworzono specyficzną przestrzeń, która łączy zarówno funkcję miejsca pochówku zmarłych, jak i nowoczesnego parku z licznymi trawnikami, ścieżkami i ławkami. Mieszkańcy miasta w trakcie prowadzonych konsultacji nie wyrazili sprzeciwu wobec planu. Wręcz przeciwnie, park jest jednym z ważniejszych miejsc w Esbjergu. Prace przekształceniowe przebiegały pod kontrolą instytucji zajmującej się ochroną zabytków. Na tyle na ile mieściło się to w granicach obowiązującego w Danii prawa przeniesiono nagrobki tak, aby stworzyć zarówno sfery zadumy, jak i miejsca do aktywnego wypoczynku. W parku zainstalowano specjalnie zaprojektowaną fontannę upamiętniającą wszystkich pochowanych na tym cmentarzu, która jest nie tylko jego atrakcją, ale łączy to miejsce z pozostałymi częściami miasta.

Przykłady duńskie pokazują ogromny potencjał, jaki niesie wdrażanie idei *bottom up* w kształtowanie przestrzeni publicznej. W Danii elementy procesu są stale obecne w działaniach mających na celu przekształcanie przestrzeni życiowej jej obywateli. W Polsce sytuacja ta jest całkowicie przeciwna, a idea *bottom up* nie jest znana. Duń-

skie doświadczenia wskazują, że warto współdziałać z lokalnymi społecznościami. Przeprowadzenie i realizacja samych procesów nie byłaby możliwa, gdyby nie zaangażowanie ze strony władz, które urzeczywistniły plany, finansując ich założenia. Najlepszą drogą do osiągnięcia sukcesu jest znalezienie równowagi między *bottom up* a *top down*.

Różnica między *bottom up* a konsultacjami społecznymi – podsumowanie

W swojej istocie proces *bottom up* najbliższy jest konsultacjom społecznym, jednak jak pokazują przytoczone przykłady pod wieloma względami jest on różny od tej najpopularniejszej formy partycypacji. W Polsce konsultacje społeczne przybierają sztamkową, modelową formę. Nie liczy się efekt, a sam fakt przeprowadzenia dyskusji ze społecznościami. Podstawową różnicą między *bottom up* a konsultacjami społecznymi przeprowadzanymi w warunkach polskich jest ich charakter. W Danii warsztaty rozpoczynają pewien długotrwały proces, w Polsce konsultacje to jednorazowa akcja, która kończy się po przedstawieniu z góry sformułowanych pomysłów i uzyskaniu opinii. *Bottom up* to idea zachęcająca do współpracy, do dyskusji ze wszystkimi podmiotami projektu. W toku jej wdrażania wyłaniają się naturalni liderzy, którzy nie tylko są najważniejszymi orędownikami procesu, ale przede wszystkim gwarantują jego ciągłość, przetrwanie. Niestety w polskich realiach konsultacje społeczne przynoszą zupełnie odwrotny skutek. Określony problem konsoliduje, polaryzuje stanowiska jednostek, tym samym, w konsekwencji prowadzi do licznych konfliktów na tle podejmowanych tematów. W Polsce ustawodawca dał społecznościom możliwość udziału w procedurze zmieniającej plan zagospodarowania przestrzennego. Każdy przedsiębiorca chcąc rozpocząć inwestycje musi skonsultować jej cel z mieszkańcami, których dana sprawa dotyczy. Niestety, w większości przypadków jest to fikcja. Konsultacje odbywają się, lecz nic za sobą nie niosą. Brak efektów, współpracy. Liczy się sam fakt ich przeprowadzenia. Idea *bottom up* to proces kosztochłonny, wymagający dużych nakładów pracy. To swoisty zarzut, który może być formułowany w stosunku do tej metody. Należy się jednak zastanowić, czy w dalszej perspektywie nie przynosi on cenniejszych korzyści. Aktywne społeczności, zaangażowane utożsamiają się z projektem. To kapitał, jakim dysponuje społeczeństwo świadome, obywatelskie.

Przykład duński pokazuje ogromną potrzebę włączania jednostek w kształtowanie przestrzeni. Pomimo tego, że Dania cieszy się dużymi tradycjami w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego dopiero teraz kwestię wdrażania idei *bottom up* normuje się prawnie. W Polsce prawo to istnieje od roku 2003 kiedy przyjęto ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To kolejny paradoks, skoro konsultacje nie funkcjonują tak jak powinny. Brak wyszkolonych ekspertów, posługujących się sprawnie narzędziami, jakie daje metoda *bottom up* zapewne przyczynia się do takiego stanu rzeczy. Przykładem takiej płaszczyzny, która zapewne zyskałaby zdecydowanie więcej korzyści są budżety partycypacyjne. Pieniądze, wydzielane z budżetów miast, gmin, przeznaczone na realizację potrzeb mieszkańców dzięki wdrożeniu idei *bottom up* mogłyby być zdecydowanie lepiej wydatkowane. Brak przemyślanych procedur

ich wdrażania doprowadza jednak do sytuacji, że wybierane przez samorządy są te projekty, które mają największe szanse realizacji, a niekoniecznie poparcie mieszkańców, nie mówiąc o jakimkolwiek utożsamianiu się z projektem.

Polska dysponuje ogromnym potencjałem w tej kwestii. Szare, smutne blokowiska, bezmyślnie zabudowane miasta dają ogromne możliwości do zmian. Nie będzie to jednak możliwe bez zmiany mentalności naszego społeczeństwa. Prawo nie unormuje wartości, które pozbawione są tradycji. Każdy przeprowadzony proces daje nowe doświadczenie. Nawet te zakończone porażką. Pomimo tego, że niekiedy nie uda się osiągnąć sukcesu, utrwala się w społecznej świadomości możliwość partycypacji, decydowania o miejscu, w którym chce się żyć.

Bibliografia

- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie: Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław.
- Grabowska M., Szawiel T. (2001), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne, społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa.
- Gucałło K. (2015), *Bottom up w Gorzowie Wielkopolskim*, „Architektura Murator”, nr 04/2015/247.
- Huntington S. (2004/2005), *Wielki skok przed skokiem*, „Forum”, nr 51/52.
- Kubas S. (2014), *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, w: *Annales. Sectio K*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin.
- Marczevska-Rytko M. (2001), *Demokracja bezpośrednia w teorii i w praktyce*, Lublin.
- Marczevska-Rytko M., Piasecki A. K. (2010), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin.
- Plet H., Olsen Ch. (2015), *Proces, co i dlaczego*, w: *Bottom up! Place, People, Project. Miejsce, ludzie, projekt*, red. K. Bondyra, A. Gancewska, Poznań.
- Romanowicz T. (1978), *Mowa na zgromadzeniu wyborców*, w: *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, B. Sobolewska, M. Sobolewski, Warszawa.
- Rutkowska-Krupka M. (2012), *Spółeczeństwo obywatelskie od lokalnego do globalnego*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro*, red. L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski, Piła.
- Sartori G. (1994), *Teoria demokracji*, Warszawa.
- Sørensen G. (1993), *Democracy and Democratization*, Oxford.
- Teoria i metoda. Dobry proces* (2014), Dania.
- Urbaniak M. (2012), *Ściany do przytulania*, „Wysokie Obcasy”, nr 24 (679).

Poszerzony program partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego na przykładzie małego miasta – sukces czy porażka?¹

Streszczenie: Rozwój demokracji wymaga jednoczesnych działań na wielu poziomach władzy. Z jednej strony potrzebne są prawa i instytucje państwowe umożliwiające formalny udział obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych, a z drugiej – dobre praktyki wypracowywane na potrzeby konkretnych społeczności terytorialnych. Artykuł prezentuje wyniki poszerzonego programu partycypacji społecznej przeprowadzonego w mieście Nowogród Bobrzański w latach 2014–2015. Przyniesiona przez program zmiana społeczna dotyczy przede wszystkim relacji między władzami samorządowymi i mieszkańcami. Za sukces należy uznać zwiększenie liczby uczestników procedur planistycznych oraz poszerzenie form komunikacji w procesie podejmowania decyzji przestrzennych. Porażką jest zawężenie programu do najprostszych elementów oraz ograniczony udział projektantów – urbanistów. Ogólnie program należy ocenić pozytywnie, ponieważ pomimo zastosowania ograniczonych środków pozwolił na wypracowanie skutecznych sposobów komunikacji w samorządzie lokalnym.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, Nowogród Bobrzański

Wprowadzenie

Po okresie transformacji systemowej społeczeństwo polskie coraz lepiej rozumie i coraz bardziej docenia procedury demokratyczne. Zarówno przepisy prawa, jak i polityka prowadzona na różnych szczeblach administracji umożliwiają coraz szerszy udział mieszkańców i innych interesariuszy w procesach podejmowania decyzji publicznych. Zmienia się kultura administracyjna, przechodząc od modelu tradycyjnego, w którym cele wyznaczane są arbitralnie w oparciu o hierarchiczny, biurokratyczny system władzy, do modelu komunikacyjnego, który uwzględnia oczekiwania grup społecznych i zakłada organizację o układzie horyzontalnym, otwierając granice instytucji na współpracę z różnymi aktorami (Innes, Booher, 2010; Belof, 2013).

¹ **Źródła finansowania** – artykuł prezentuje wyniki badań prowadzonych w ramach projektu pt. *Komunikacja społeczna w procesie planowania przestrzennego. Próba przededefiniowania roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych* realizowanego na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej w latach 2012–2015, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (decyzja nr DEC-2011/03/D/HS4/00806).

Podziękowania – pragnę wyrazić moją wdzięczność Pani Andzelice Surman z Urzędu Miejskiego w Nowogrodzie Bobrzańskim za otwartość na współpracę, cenne uwagi i realne wsparcie w przygotowaniu i przeprowadzeniu programu poszerzonej partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. Bez jej pomocy nie byłoby możliwe prowadzenie tego rodzaju badań. Dziękuję również moim studentom, Pani Magdalenie Nowaczyk i Panu Piotrowi Łuszczkowi za współpracę przy realizacji spotkań z mieszkańcami Nowogrodu Bobrzańskiego.

Mimo to praktyka demokracji, zwłaszcza na poziomie lokalnym, wciąż pozostaje bardzo ograniczona. Tymczasem wydaje się, że aby rozwijać kapitał społeczny i wartości obywatelskie, potrzeba dziś już tylko dobrej woli (po stronie władz i obywateli) oraz odpowiednich impulsów otwierających drogę do zdobywania doświadczenia i praktyki w zakresie partycypacji społecznej. Prezentowany artykuł opisuje propozycję takiej właśnie dobrej praktyki, która za pomocą stosunkowo skromnych środków pozwala w istotny sposób wzbogacić ustawowy proces podejmowania decyzji publicznych. Jest to poszerzony program partycypacji społecznej w dziedzinie planowania przestrzennego.

Partycypacja społeczna w procesie planowania przestrzennego

Wypracowany w latach 90. XX w. w Anglii kanon planowania komunikacyjnego promuje ideę urbanistyki jako otwartego przedsięwzięcia partycypacyjnego, angażującego szeroki zakres zainteresowanych grup, zorientowanego na społeczeństwo i poszukiwanie sprawiedliwych rozwiązań dotyczących przestrzeni, infrastruktury i usług publicznych, realizowanego na drodze konsensusu społecznego (Albrechts, Denayer, 2001). Nieco nowsze definicje sugerują z kolei, że planowanie przestrzenne to deliberatywny system, w którym koordynacja różnych wydarzeń, projektów w czasie i przestrzeni następuje w sposób zdecentralizowany, równoważąc zjawiska formalne, półformalne i nieformalne (*New Approaches...*, 2013).

Te nieco wyidealizowane opisy wytyczają raczej pewne pożądane kierunki rozwoju planowania niż oddają jego aktualną kondycję. Wciąż przecież pozostajemy w systemie demokracji przedstawicielskiej, który tworzy państwo prawa na drodze odpowiednich ustaw i rozporządzeń na poziomie kraju.

Obowiązujące w Polsce prawo planistyczne (przede wszystkim ustawa z 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z jej aktami wykonawczymi) zawiera stosunkowo szczegółowe przepisy dotyczące partycypacji społecznej. W wielkim skrócie proces planistyczny można przedstawić następująco: rada gminy w drodze uchwały przystępuje do sporządzenia planu miejscowego (art. 14 ust. 1), następnie wójt/burmistrz/prezydent sporządza projekt planu miejscowego (zawierający część tekstową i graficzną – art. 15 ust. 1) i prowadzi procedurę zbierania wniosków, uzgodnień i opinii, wyłożenia do publicznego wglądu (art. 17 ust. 1–13), a na końcu przedstawia projekt radzie gminy/miasta do uchwalenia (art. 17 ust. 14). Rada uchwała plan miejscowy (art. 20 ust. 1), a wójt/burmistrz/prezydent przedstawia uchwałę wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 1). Zatem organ stanowiący i kontrolny (rada) współpracuje z organem wykonawczym (wójt/burmistrz/prezydent) w celu podjęcia decyzji dotyczącej przestrzeni, zapraszając do tej współpracy szereg instytucji (poprzez uzgadnianie i opiniowanie) oraz wszystkich zainteresowanych (poprzez zbieranie wniosków i uwag oraz wyłożenie do publicznego wglądu).

Obserwacja praktyki planistycznej na poziomie lokalnym wskazuje, że samorządy realizując procedury planistyczne najczęściej ograniczają się do ustawowego minimum, zwłaszcza na etapach zakładających udział mieszkańców. Można wskazać kilka

głównych powodów, dla których partycypacja i komunikacja społeczna w planowaniu przestrzennym napotyka trudności:

1. Prawo. Co do zasady, zarówno ustawy, jak i towarzyszące im rozporządzenia dotyczące planowania przestrzennego zapewniają mieszkańcom dostęp do informacji na temat działań władz samorządowych i umożliwiają wpływ na podejmowane decyzje. Jednak w praktyce brakuje powszechnego dostępu do informacji o przystąpieniu do sporządzania projektu: ogłoszenia o przystępowaniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojawiają się w urzędach, w prasie lokalnej i w internecie pośród wielu innych drobnych ogłoszeń. Wymagana ustawowo dyskusja publiczna często umyka uwadze opinii publicznej (Damurski, 2014a), a jeśli nawet prowadzi do wymiany poglądów, to zazwyczaj staje się okazją do promowania prywatnych interesów poszczególnych inwestorów. W efekcie rzeczywiste skutki ustaleń planów stają się znane mieszkańcom dopiero wtedy, gdy wchodzi w życie (por. Andrzejewska i in., 2007; Hirt, Stanilov, 2009).
2. Postawy. Partycypacja w planowaniu przestrzennym jest jedną z form współpracy między mieszkańcami i władzami lokalnymi, wymaga więc pozytywnego nastawienia każdej ze stron. Tymczasem w Polsce większość mieszkańców nie interesuje się decyzjami podejmowanymi przez samorząd, a samorząd unika konfliktów ze społecznością lokalną, uważając partycypację za niepotrzebny ciężar, który tylko wydłuża proces decyzyjny (por. Andrzejewska i in., 2007; Jakubowski, 2001). Tak zwana kultura planistyczna, rozumiana jako suma wartości, postaw, zasad, standardów i przekonań pojedynczych planistów i instytucji planistycznych, ujawnia istotny potencjał do nawiązania trwałego dialogu i partnerstwa między władzami samorządowymi a innymi aktorami zaangażowanymi w proces planowania przestrzennego (Damurski, 2015a), jednak potencjał ten na razie jest realizowany tylko sporadycznie.
3. Umiejętności. Prowadzenie konsultacji społecznych wymaga odpowiednich kwalifikacji zarówno po stronie urzędników, mieszkańców i inwestorów, jak i projektantów. W Polsce żadna z wymienionych grup nie posiada odpowiedniego przygotowania do udziału we wspólnych przedsięwzięciach. Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie, bo się tego nie nauczyli z ich ubożego doświadczenia. Nie umieją, bo nie działają, a nie działają, bo nie umieją... (por. Sułek, 2009).

W tej sytuacji zachodzi potrzeba wypracowania dobrych praktyk w dziedzinie planowania przestrzennego, które umożliwią rozwój kapitału społecznego i postaw obywatelskich. Jak już wspomniano, niniejszy artykuł stawia sobie za cel opisanie jednej z takich praktyk.

Metoda badawcza

Przeprowadzenie pilotażowego programu poszerzonej partycypacji społecznej na poziomie gminy wymaga wykorzystania różnorodnych technik badawczych. Podstawowym, ogólnym założeniem metodologicznym jest tu *action research*, czyli strategia prowadzenia badań społecznych, w której zastosowanie wyników i ocena ich

wpływu na praktykę staje się częścią procesu badawczego (Denscombe, 2003). Dzięki niej można przeprowadzić wnikliwe studium przypadku (*case study*), pozwalające wszechstronnie opisać skomplikowane procesy społeczne i polityczne.

W przypadku pilotażowego programu partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego *action research* polegało w szczególności na:

- 1) odpowiednim doborze gminy do badań, z uwzględnieniem jej doświadczenia w zakresie planowania przestrzennego;
- 2) przygotowaniu oferty współpracy i negocjowaniu jej warunków z zainteresowaną gminą;
- 3) wytypowaniu projektów planistycznych, w przypadku których poszerzenie partycypacji społecznej jest możliwe i uzasadnione z punktu widzenia społeczności lokalnej;
- 4) przygotowaniu i przeprowadzeniu spotkań informacyjnych z mieszkańcami na temat dokumentów i procedur planistycznych;
- 5) szerszym włączeniu mieszkańców w konkretne projekty planistyczne i procedury ustawowe;
- 6) ocenie efektów programu przez mieszkańców i urzędników.

Tak zarysowanemu planowi badań towarzyszą różne techniki badawcze: analiza treści przygotowywanych dokumentów planistycznych, wywiady i ankiety z różnymi interesariuszami, ale również obserwacja przebiegu spotkań i rejestracja zachowań uczestników. W dalszej części tekstu opisano wybrane elementy programu z uwzględnieniem nadrzędnego celu, jakiemu miał służyć, a więc większego zaangażowania społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji przestrzennych.

Wybór miejsca badań

Punktem wyjścia przy wyborze gminy do badań był tzw. wskaźnik potencjału demokratycznego w planowaniu przestrzennym (por. Damurski, 2014b). W odróżnieniu od stosowanego zwykle do opisu rozwoju prac planistycznych tzw. pokrycia planistycznego (% powierzchni gminy pokryty planami miejscowymi) operuje on liczbą planów na 1000 mieszkańców gminy, co odpowiada założeniu, że im więcej procedur planistycznych prowadzonych jest w gminie, tym większe szanse ma społeczność lokalna na zapoznanie się z procesem podejmowania decyzji i na udział w planowaniu przestrzennym. Ten prosty wzór pozwala zniwelować różnice w wielkości poszczególnych gmin (mierzonej zarówno powierzchnią, jak i liczbą mieszkańców) i jednocześnie wskazać gminy o największym doświadczeniu w dziedzinie komunikacji społecznej. Oczywiście nie ma on nic wspólnego z jakością gospodarki przestrzennej, a służy jedynie doborowi próby do badań².

W 3 województwach południowo-zachodniej Polski za pomocą wskaźnika potencjału demokratycznego wytypowano gminy o najwyższej liczbie planów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców średnio w latach 2009–2011 (ujęcie statyczne) oraz takie, w których w tym samym okresie nastąpił największy przyrost liczby planów na 1000

² Z punktu widzenia urbanistyki, dużą liczbę planów w gminie ocenić trzeba raczej negatywnie, ponieważ rozdrobnienie i rozproszenie decyzji przestrzennych nie sprzyja kształtowaniu ładu przestrzennego.

mieszkańców w danym województwie (ujęcie dynamiczne). Następnie, aby zrównoważyć rozkład cech osadniczych zbior ten uzupełniono o ośrodki wojewódzkie, uzyskując łącznie 9 gmin do dalszej analizy.

W roku 2013 podczas wizyty w każdej z wytypowanych miejscowości przeprowadzono wywiady z pracownikami odpowiedzialnymi za procedury planistyczne, zadając im m.in. pytanie o możliwość poszerzenia wachlarza działań z zakresu partycypacji społecznej we współpracy z Politechniką Wrocławską, przy zastrzeżeniu, że koszty tej współpracy będą w całości pokrywane ze środków przyznanych przez NCN w ramach grantu. Kilka gmin wykazało wstępne zainteresowanie tego rodzaju współpracą, jednak po przedstawieniu dokładnej oferty większość z nich z różnych przyczyn wycofała się, a jedynym miastem gotowym do podjęcia dalszych działań okazał się Nowogród Bobrzański w województwie lubuskim.

W chwili rozpoczęcia realizacji programu ta licząca niespełna 9,5 tys. mieszkańców gmina miejsko-wiejska cechowała się typowymi dla polskiego planowania przestrzennego problemami: urząd stosował wyłącznie formalne, wymagane prawem procedury administracyjne, a mieszkańcy nie interesowali się procesami planistycznymi, przeważnie nie składając wniosków ani uwag do planów i nie uczestnicząc w dyskusjach publicznych. Jednocześnie obserwowano wzrastającą aktywność organizacji pozarządowych (zwłaszcza o profilu ekologicznym), co w kontekście podejmowanych w tamtym czasie tematów (powiększenie cmentarza, rozbudowa kompleksu budynków socjalnych, budowa farmy wiatrowej) mogło istotnie zagrozić sprawnej realizacji procedur planistycznych. Podjęcie współpracy z Politechniką Wrocławską i poszerzenie zakresu działań w dziedzinie partycypacji społecznej miało więc służyć łagodzeniu spodziewanych konfliktów i zwiększeniu wzajemnego zrozumienia i zaufania między władzami samorządowymi a społecznością lokalną.

Poszerzony program partycypacji społecznej

Jak już wspomniano, podstawowy (ustawowy) zakres partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego, obejmuje zbieranie wniosków od zainteresowanych osób, wyłożenie do publicznego wglądu wraz z dyskusją publiczną i zbieranie uwag od osób, które zapoznały się z projektem. Niska skuteczność tych działań wynika nie tyle z regulacji prawnych (bo te gwarantują przynajmniej podstawowy udział mieszkańców w procesie projektowym), co raczej z ograniczonego dostępu do informacji o prowadzonych procedurach planistycznych. Dlatego przy opracowywaniu poszerzonego programu partycypacji społecznej duży nacisk położono właśnie na aspekty informacyjne.

Przygotowując wstępną wersję programu uwzględniono również postulaty K. Pawłowskiej, która w swoich pracach (2008, 2010) wskazuje, że zaplanowany przez władze publiczne proces partycypacji powinien opierać się na logicznej zależności między etapami realizacji zamierzenia a formami uczestnictwa społecznego. Tym samym za punkt wyjścia przyjęto ustawowe procedury planistyczne obowiązujące przy sporządzaniu dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na etapie negocjacji warunków współpracy między Politechniką Wrocławską a gminą Nowogród Bobrzański lista potencjalnych działań w ramach programu została zredukowana do tych, które odpowiadały aktualnemu zapotrzebowaniu przedstawicieli Urzędu Miejskiego oraz specyfice społeczności lokalnej (tabela 1). Mimo to uznano, że nawet okrojony program zasługuje na realizację, ponieważ może przyczynić się do większego zaangażowania społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji przestrzennych.

Tabela 1

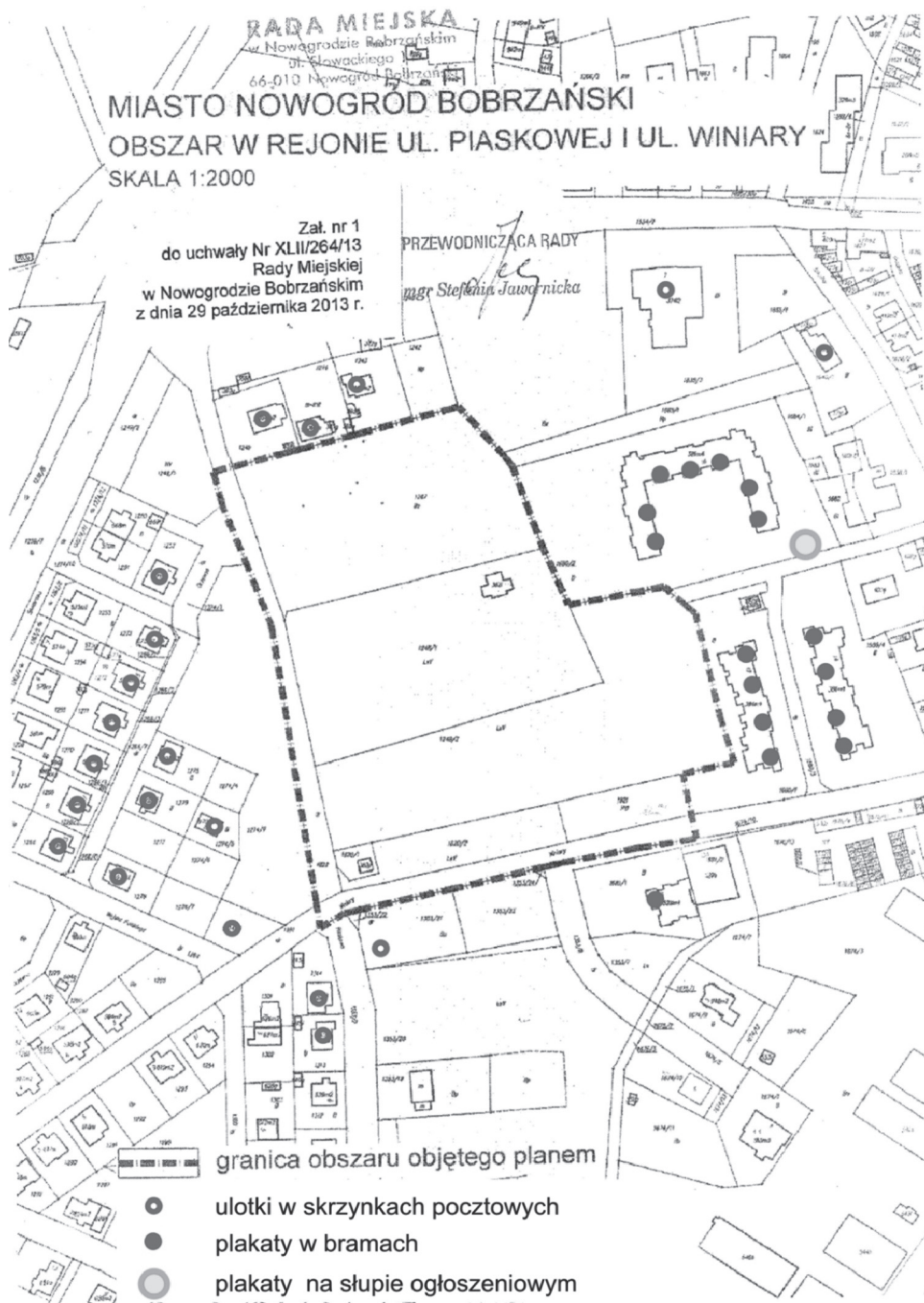
**Poszerzony program partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego
(zaciemnione pola wskazują zakres programu zrealizowany w ramach współpracy
z Nowogrodem Bobrzańskim)**

Proces planowania przestrzennego	
Etapy ustawowe	Proponowane dodatkowe działania z zakresu komunikacji społecznej
[Prace przygotowawcze]	Szkolenie dla pracowników urzędu z zakresu komunikacji i partycypacji społecznej
	Badania ankietowe dotyczące potrzeb i preferencji przestrzennych mieszkańców
	Spotkania z liderami społeczności lokalnych
	Dedykowana zakładka na stronie internetowej urzędu gminy
Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium/planu	Informacje w mediach lokalnych
Składanie wniosków do studium/planu	Broszury lub ulotki informacyjne dla mieszkańców
	Seminarium informacyjne dla mieszkańców
Sporządzenie projektu studium/planu	Wizje lokalne w obszarze opracowania z udziałem mieszkańców i innych zainteresowanych grup
	Happening w przestrzeni publicznej z udziałem studentów
	Warsztaty dla mieszkańców
	Moderowana dyskusja nad różnymi wariantami projektu
Opiniowanie i uzgadnianie projektu studium/planu	Seminarium informacyjne dla mieszkańców
Wyłożenie do publicznego wglądu i dyskusja publiczna nad ustaleniami studium/planu	Broszury lub ulotki informacyjne dla mieszkańców
Składanie uwag do studium/planu	Seminarium informacyjne dla mieszkańców
Uchwalenie studium/planu	Seminarium informacyjne dla mieszkańców
	Informacje w mediach lokalnych
	Badania ankietowe wśród mieszkańców dotyczące oceny procesu planowania przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, red. K. Pawłowska, Tom B, „Jak?”, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.

Do opracowania wytypowano dwa projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³, z których każdy znajdował się na początkowym etapie procedury. Przygotowano ulotki i plakaty informujące o spotkaniach, a następnie, tydzień przed terminami spotkań, rozprowadzono je w miejscach opracowania projektów i w ich sąsiedztwie (rysunek 1). Dzięki temu udało się dotrzeć do większości potencjalnie zainteresowanych mieszkańców.

³ MPZP w Mieście Nowogród Bobrzański obejmujący obszar w rejonie ul. Piskowej i ul. Winiary oraz MPZP Gminy Nowogród Bobrzański obejmujący tereny w obrębie nr 1 Miasta Nowogród Bobrzański.



Rys. 1. Mapa obrazująca przestrzenne rozmieszczenie plakatów i ulotek informujących o spotkaniu dotyczącym planu miejscowego. Na przykładzie MPZP w Mieście Nowogród Bobrzański obejmujący obszar w rejonie ul. Piaskowej i ul. Winiary. Opracowanie własne na podstawie załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim



Rys. 2. Dokumentacja fotograficzna działań informacyjnych oraz jednego ze spotkań dotyczących dokumentów i procedur planistycznych. Fotografie autora

Efekty programu i ich ocena przez uczestników

We wszystkich spotkaniach wzięło udział łącznie kilkudziesięciu mieszkańców, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz pracownicy administracji osiedli, oraz 3 przedstawiciele urzędu i władz samorządowych (burmistrz, przewodniczący rady miasta, pracownik odpowiedzialny za procedury planistyczne). Ich opinie są decydujące dla właściwej oceny zasadności i skuteczności całego programu, dlatego poniżej przedstawiono w sposób syntetyczny najważniejsze wnioski płynące z ich wypowiedzi. Nie jest to systematyczna analiza ilościowa, a jedynie spis zalet i wad przeprowadzonych spotkań wymienianych przez uczestników programu.

- 1) Sposób informowania o spotkaniach. W przypadku pierwszego spotkania najlepiej ocenioną przez mieszkańców formą informowania o spotkaniu okazały się plakaty rozwieszane w bramach i na słupach/tablicach ogłoszeniowych oraz ulotki umieszczane w skrzynkach pocztowych. Na pierwszym spotkaniu tworzone (o ile to było możliwe) listę mailingową osób zainteresowanych kolejnymi działaniami związanymi z danym planem. Na kolejnych spotkaniach i dyskusjach wysoko ocenianym sposobem informowania była właśnie poczta elektroniczna.
- 2) Organizacja spotkań. Uczestnicy zdecydowanie preferowali spotkania w godzinach popołudniowych, wówczas też pojawiali się ich więcej. Ci, którzy przychodzili na dyskusje organizowane wcześniej, również wskazywali, że byłoby im łatwiej uczestniczyć w tego rodzaju działaniach po południu.
- 3) Treść spotkań. Z uwagi na ogólny i wprowadzający charakter spotkań informacyjnych część mieszkańców wyrażała przekonanie, że były one niepotrzebne, ponieważ nic konkretnego się nie dowiedzieli. Zauważalne było jednak zainteresowanie dalszymi losami poszczególnych planów, jak również zadowolenie z samego faktu zorganizowania spotkania. Ponadto kontakt z przedstawicielami urzędu stawał się często okazją do poruszenia spraw niezwiązanych bezpośrednio z planowaniem przestrzennym, ale ważnych dla społeczności lokalnej.
- 4) Kompetencje urbanistów. W wypowiedziach uczestników dyskusji publicznej nad jednym z planów uwidoczniła się niska ocena kompetencji komunikacyjnych pro-

jektantów (urbanistów). Chodzi zwłaszcza o nieuporządkowaną formę prezentacji, nieadekwatny sposób reagowania na problemy zgłaszane przez mieszkańców, brak jednoznacznych odpowiedzi na zadawane pytania.

- 5) W ocenie pracowników urzędu odpowiedzialnych za procedury planistyczne spotkania przyczyniły się do ujawnienia i częściowego wyjaśnienia różnego rodzaju konfliktów występujących w społeczności lokalnej, jak również do sprostowania nieprawdziwych informacji przekazywanych „pocztą pantoflową” między mieszkańcami.

Jeśli powyższe uwagi rozpatrzymy w kategoriach zmiany społecznej, rozumianej jako różnica między stanem grupy, instytucji, organizacji czy też struktury społecznej w jednym momencie i stanem tego samego systemu w innym momencie (por. Sztompka, 2004), to niewątpliwie okaże się, że poszerzony program partycypacji społecznej w Nowogrodzie Bobrzańskim zrealizowany w latach 2014–2015 przyniósł istotne efekty dla władz samorządowych i społeczności lokalnej. Stan „przed” i „po” różni się pod kilkoma względami: dotychczas sztywne relacje między urzędem i mieszkańcami, oparte głównie o procedury ustawowe, zostały urozmaicone nowymi, bardziej efektywnymi formami komunikacji (spotkania, listy mailingowe); zwiększyła się otwartość i gotowość do współpracy w podejmowaniu decyzji, przy jednoczesnej świadomości trudności jakie temu towarzyszą (włączanie różnych, w tym skonfliktowanych podmiotów do udziału w procedurach planistycznych); wzrósł poziom kompetencji obu stron (zarówno w dziedzinie procedur planistycznych, jak i komunikacji społecznej); pozytywne doświadczenie demokratyczne zwiększyło oczekiwania i stało się zachętą do dalszych tego rodzaju działań (organizacja dodatkowych dyskusji i spotkań w godzinach popołudniowych). Można powiedzieć, że wszystkie te zjawiska przyczyniają się do budowania silnej społeczności terytorialnej w Nowogrodzie Bobrzańskim (*Jakość...*, 2008).

Podsumowanie i wnioski

Wobec widocznego kryzysu demokracji przedstawicielskiej zachodzi konieczność poszukiwania alternatywnych, partycypacyjnych metod podejmowania decyzji publicznych. Przekonał się już, że nawet najlepsze przepisy prawa i najlepsze instytucje publiczne nie gwarantują pozytywnych zmian w praktyce politycznej – realne włączenie różnych interesariuszy możliwe jest wyłącznie na drodze doświadczenia i oddolnych inicjatyw (Flyvbjerg, 1998; Juchacz, 2006; *Democracy...*, 2001). W zaprezentowanym artykule opisano pilotażowy program poszerzonej partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego przeprowadzony w mieście Nowogród Bobrzański w latach 2014–2015. Przykład ten pokazuje, że zmiana podejścia do procedur demokratycznych na poziomie lokalnym z formalnego na pół-formalne (por. Damurski, 2015b) może przynieść dobre efekty dla władz i społeczności lokalnej, nawet bez dużych nakładów finansowych i przy bardzo skromnym zakresie działań.

Ponieważ jednoznaczna, całościowa ocena programu jest trudna (jego efekty będą prawdopodobnie trwać w społeczności lokalnej jeszcze przez dłuższy czas, wpływa-

jąc na relacje między mieszkańcami i władzami samorządowymi), poniżej wskazano najważniejsze sukcesy i porażki zastosowanego podejścia.

Sukcesy:

- 1) dodatkowe, niewymagane ustawowo działania z zakresu komunikacji i partycypacji społecznej (plakaty i ulotki kolportowane w miejscu opracowania projektu) umożliwiły skuteczne dotarcie do interesariuszy (w tym zwłaszcza mieszkańców), wprowadziły również do praktyki samorządowej nowy sposób informowania mieszkańców o działaniach władz;
- 2) działania wyprzedzające w stosunku do procedur ustawowych zwiększyły zainteresowanie planowaniem przestrzennym, podniosły poziom wiedzy na temat planowania i pozwoliły włączyć większą liczbę mieszkańców w proces podejmowania decyzji przestrzennych;
- 3) dodatkowe spotkania umożliwiły naświetlenie utajonych konfliktów dotyczących przestrzeni i przybliżyły strony do ich rozwiązania; pozwoliły również sprostować informacje przekazywane „pocztą pantoflową” wśród mieszkańców;
- 4) wzbogaciło się doświadczenie społeczności lokalnej i władz samorządowych w zakresie demokracji bezpośredniej (prowadzenie dyskusji, udział w dyskusji, artykułowanie własnych potrzeb);
- 5) poszerzony program partycypacji społecznej w zaproponowanym kształcie nie rodził dużych nakładów finansowych i czasowych, przynosząc relatywnie dobre efekty dla społeczności lokalnej i władz samorządowych.

Porażki:

- 1) mimo braku ograniczeń finansowych (koszty całego programu miały być pokryte ze środków przyznanych przez NCN Politechnice Wrocławskiej w ramach grantu) na etapie negocjowania umowy współpraca została zawężona do najprostszych form komunikacji;
- 2) bardzo ograniczony kontakt z projektantami (urbanistami, planistami przestrzennymi zatrudnianymi przez urząd na drodze zleceń zewnętrznych), spowodowany ich niechęcią do podejmowania dodatkowych działań z zakresu partycypacji społecznej (wydłużenie procedury rodzi trudności w dotrzymaniu terminów umowy) skutkowało znikomą obecnością tej grupy wśród uczestników projektu;
- 3) nadmierna aktywność lokalnych działaczy społecznych (w tym zwłaszcza organizacji ekologicznych), którzy często dominowali spotkania tematyką mało istotną dla mieszkańców i dla meritum planu, wymagała licznych interwencji ze strony przedstawicieli urzędu prowadzących spotkanie.

Bibliografia

- Albrechts L., Denayer W. (2001), *Communicative Planning, Emancipatory Politics and Postmodernism*, w: *Handbook of Urban Studies*, red. R. Paddison, Thousand Oaks, New Delhi, Londyn, s. 369–384.
- Andrzejewska M., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matusiewicz J. M., Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J. (2007), *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzen-*

- nym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym, *Participatory Spatial Planning in Europe*, Warszawa.
- Belof M. (2013), *Teoria a praktyka planowania regionalnego: doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Politechnika Wrocławska, Oficyna Wydawnicza, Wrocław.
- Damurski Ł. (2014a), *Dyskusja (nie)publiczna: problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, s. 38–50.
- Damurski Ł. (2014b), *Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka*, w: *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, red. J. Potocki, J. Ładysz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 59–67.
- Damurski Ł. (2015a), *Kultura planistyczna w Polsce. Analiza wybranych komponentów w ujęciu porównawczym*, „Studia KPZK”, s. 345–354.
- Damurski Ł. (2015b), *From formal to semi-formal and informal communication in urban planning: insights from Polish municipalities*, „European Planning Studies”, s. 1–20.
- Democracy at the Local Level* (2001), red. T. D. Sisk, The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance, International IDEA, Handbook Series 4, Halmstad.
- Denscombe M. (2003), *The Good Research Guide for small-scale social research projects. Second edition*, Open University Press, Maidenhead, Philadelphia.
- Flyvbjerg B. (1998), *Rationality and power: democracy in practice*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Hirt S., Stanilov K. (2009), *Twenty Years of Transition: the Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and the former Soviet Union, 1989–2009*, „Human Settlements Global Dialogue Series”, nr 5, UN-HABITAT, Nairobi.
- Innes J. E., Booher D. E. (2010), *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*, Routledge, Oxon, New York.
- Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe* (2008), red. T. Borys, P. Rogala, Warszawa.
- Jakubowski M. (2001), *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji publicznych*, Wydział Rozwoju Gminy Warszawa-Bemowo.
- Juchacz P. W. (2006), *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii, Poznań.
- New Approaches to Urban Planning. Insights from Participatory Communities* (2013), red. L. Horelli, Aalto University, Helsinki, s. 83.
- Pawłowska K. (2008), *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki, Kraków.
- Sulek A. (2009), *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*, w: *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Sztompka P. (2004), *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003 Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni* (2010), red. K. Pawłowska, Tom B. „Jak?”, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.

Maciej MAGIERA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Partycypacja obywatelska w zarządzaniu kryzysowym – problem mentalności

Streszczenie: Świadomość obywatelska w społeczeństwie ryzyka i społeczeństwie informacyjnym wzrasta, co przekłada się na chęć partycypowania w życiu publicznym. Po zawiązaniu się potrzeby kompleksowego minimalizowania ryzyk aktywizacja społeczna dotyczy także zarządzania kryzysowego, ale w tej dziedzinie ujawnia się negatywny wpływ mentalności zarówno po stronie zaktywizowanych jednostek oraz instytucji publicznych.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, zarządzanie kryzysowe, mentalność społeczna, potrzeba kompleksowego minimalizowania ryzyk

W XXI wieku postęp w zakresie komunikowania zasadniczo zmienił relację między władzą a społeczeństwem. Przede wszystkim technologia informacyjna systematycznie ogranicza archaiczny obecnie, lecz istniejący od wieków, podział na nadawcę i pasywnego odbiorcę. Ten drugi aktywizuje się ilościowo i jakościowo w przekazie informacji, wręcz w sposób geometryczny. Obecnie już nie wystarcza społeczeństwu publiczne komentowanie nadanych przekazów, ale standardem stało się współtworzenie treści. Doskonale ten trend uwidacznia się w nowych mediach (*new media*) – jeszcze niezdefiniowanych, ale sprowadzanych do każdego formatu (technicznego) mediów nieistniejącego przed epoką internetu. Dzięki nim zbliżamy się do wdrożenia założeń teorii wolnych mediów: zróżnicowanych, dążących do demaskowania zła i fałszu dzięki możliwości prezentowania konkurencyjnych czy alternatywnych poglądów, przedstawiających i broniących każdą rację, odbijających pluralizm poglądów w społeczeństwie, łatwych w dostępie dla wszystkich obywateli itp. (Piontek, 2014, s. 19). Charakteryzują się one przede wszystkim niewielkim kosztem przesyłu informacji (jej rozpowszechnienia), możliwością natychmiastowego masowego upublicznienia i bieżącej zmiany treści oraz co ważne aktualizowania komunikatu pod wpływem innych użytkowników. Internauci tym samym, poprzez w praktyce bezkosztową działalność, stają się jednocześnie odbiorcami i nadawcami. Przyzwyczajeni do tej roli w świecie wirtualnym domagają się podobnej zmiany w świecie realnym, szczególnie w życiu publicznym. W konsekwencji rośnie presja, aby włączyć w procesy decyzyjne tą chętną część społeczeństwa na każdym poziomie, począwszy od gminy, poprzez powiaty i województwa, a na poziomie centralnym kończąc. Podlegamy zatem światowej tendencji zwiększania partycypacji obywatelskiej, szczególnie w kwestiach administracyjno-decyzyjnych. Dodatkowo „pozyskanie zaufania obywateli jest z punktu widzenia władzy cenne, gdyż w znaczącym stopniu pomniejsza koszty rządzenia” (Itrich-Drabarek, 2016, s. 55). Doskonałym tego przykładem stała się wdraża-

na przez samorządy idea budżetu partycypacyjnego zwanego powszechnie budżetem obywatelskim, w którym odzwierciedla się głos ludu. Wręcz „jednym ze sposobów na odwrócenie negatywnych trendów odnośnie zaufania do instytucji publicznych czy bierności obywatelskiej na poziomie lokalnym jest ustanowienie właśnie budżetu partycypacyjnego” (Rachwał, 2013, s. 179). Na razie praktyka pokazuje, że zwycięskie projekty służą bardziej zorganizowanym grupom interesu (stowarzyszeniom, radzie osiedla, władzy itp.), niż większemu ogółowi mieszkańców. W tym ostatnim przypadku dochodzi nawet do patologii: „Tak więc decydujący głos w zespole opiniującym należał do władz miejskich – przedstawiciele urzędu i radnych. Łatwo więc odrzucić te projekty, które są potrzebne, ale nie są z perspektywy władz atrakcyjne, czyli nie przyciągną potencjalnych wyborców. Wydaje się, iż rola mieszkańców na tym etapie powinna być znacznie wzmocniona” (Rachwał, 2013, s. 182). Co więcej, niewielka frekwencja w głosowaniu wskazuje, że społeczeństwo w Polsce niechętnie, a nawet z oporami, chce wziąć na siebie odpowiedzialność za wydatkowanie środków publicznych, także w kontekście bezpieczeństwa. A przecież „poziom współpracy na linii społeczeństwo – instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo może być miarą demokracji panującej w danym społeczeństwie oraz cechą charakteryzującą społeczeństwo obywatelskie. Zyski z włączenia się w działalność na rzecz bezpieczeństwa można znaleźć po obydwu stronach” (Ostaszewski, 2014, s. 675). Na szczęście obecnie tworzy się coraz liczniejsza grupa, która gotowa jest, także pod względem merytorycznym, partycypować w życiu politycznym razem z władzą na poziomie partnerskim. Proces ten wpisuje się w ogólną koncepcję umasowienia neutralizowania zagrożeń: „wielu specjalistów [po zbadaniu konkretnej katastrofy] akcentowało fakt, że we wszystkich przypadkach można było uniknąć ogromu skutków, nadając systemowi bardziej uniwersalny i powszechny charakter” (Gołębiewski, 2015a, s. 55). W Polsce możliwość ta, a nawet potrzeba, szczególnie wyraźnie uwidacznia się w zarządzaniu kryzysowym, lecz trzeba podkreślić, że wymaga zmiany mentalności zarówno po stronie społeczeństwa, jak i administracji publicznej.

Inna tendencja jaka rozpowszechniła się na początku XXI wieku sprowadza się do zwiększonego zainteresowania społeczeństw europejskich nowymi ryzykami. Systematycznie Europejczycy, choć w różnym stopniu, nabierają cech społeczeństwa informacyjnego, czyli organizują znaczną część swojego życia zawodowego i prywatnego wokół właśnie informacji. Przecież większość z nas, szczególnie w pracy zawodowej, zbiera, archiwizuje, modyfikuje, przesyła komunikaty oraz dane. Obecnie już „do racjonalnego podejmowania decyzji konieczna jest wymiana informacji na skalę międzynarodową w czasie rzeczywistym” (Gałęcki, 2015, s. 72). Tym samym w otoczeniu nastawionym na promowanie technologii informacyjnych, narzędzi służących właśnie informacji, zwiększa się jednocześnie świadomość jednostek. Te doświadczane, bezpośrednio lub pośrednio poprzez *mass media*, ogólnoświatowym wzrostem zagrożenia terrorystycznego domagają się od administracji publicznej ochrony. Przyzwyczajeni do „kantowskiego” pokoju Europejczycy od początku stawiają wysokie wymagania, a także żądają analogicznego poziomu bezpieczeństwa w innych (nowych) dziedzinach życia. Władze centralne i samorządowe muszą zatem, by były akceptowane społecznie, neutralizować zagrożenia nie tylko militarne, ale i przede wszystkim poza-

militarne. „Odejdźcie od militarystycznego pojmowania otoczenia, militarnej retoryki i zwrócenie znacznie większej uwagi na wymagania środowiska spowodowało zmiany w metodach kształtowania nowych standardów bezpieczeństwa w nowym otoczeniu bezpieczeństwa” (Gołębiewski, 2015b, s. 299). I rzeczywiście jakże istotnego znaczenia nabrały bezpieczeństwa: ekonomiczne, socjalne, ludzkie, psychiczne, zdrowotne itp. Obecnie zdecydowana większość żąda od państwa wręcz usunięcia niepokojów egzystencjalnych, czyli zapewnienia środków do życia i „we współczesnym świecie bezdyskusyjnie przyjmuje się, że bezpieczeństwo socjalne stanowi podstawową wartość *conditio sine qua non* zapobieżenia i ograniczenia, a następnie likwidacji biedy, nierówności, wyłączenia socjalnego, przeciwdziałania dyskryminacji, nierówności rasowej oraz nierówności opartej na płci” (Jagusiak, 2015, s. 21). Uwaga Europejczyków zorientowała się na wszelkie możliwe nowe ryzyka i wręcz zawiązała się potrzeba kompleksowego minimalizowania ryzyk, czyli żądanie poszukiwania realnych i potencjalnych zagrożeń w każdej dziedzinie życia w celu ich identyfikacji i likwidacji (Magiera, 2015, s. 388). Tym samym staliśmy się klasycznym przykładem społeczeństwa ryzyka, co w połączeniu z cechami społeczeństwa informacyjnego tworzy wymagającą zbiorowość względem sektora publicznego. Ta tendencja wyraźnie potwierdza się w kontekście zarządzania kryzysowego, a dokładniej reagowania kryzysowego. Już „administracja lokalna jako pierwsze ogniwo podejmuje działania w zakresie reagowania w przypadku wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia, ponieważ na tym poziomie realizowana jest większość przedsięwzięć służących bezpieczeństwu państwa” (Karpiuk, 2014, s. 167). Kiedy dochodzi do sytuacji kryzysowej bez względu na jej zasięg i skutki społeczeństwo oczekuje natychmiastowej skutecznej reakcji odpowiednich służb, inspekcji i straży. „Współczesne instytucje publiczne zaspokajając bardzo specyficzny charakter potrzeb społecznych są już nie tylko koniecznymi do utrzymania organizacjami *non profit*, których byt jest z góry przesądzony przez budżet państwa oraz istniejący system prawny gwarantujący przetrwanie bez względu na okoliczności zewnętrzne. Oczekiwania współczesnego klienta są coraz większe i obejmują obszary, których specyfika wykracza poza tradycyjne rozumienie roli instytucji publicznych” (Hrystkiewicz, 2014, s. 453). Kiedy dochodzi do działań niezgodnych z oczekiwaniami społecznymi, to administracja publiczna staje się głównym celem niezadowolonych, zaś ujawniające się negatywne emocje podsycają środki masowego przekazu.

Niestety w dobie zaawansowanej globalizacji, a tej poddaje się świat, sektor publiczny nie posiada na tyle potencjału, aby mógł w pełni reagować na sytuacje kryzysowe zgodnie z wymogami społeczeństwa. Jeżeli nie uda się zmniejszyć oczekiwań jednostek, wtedy nie pozostaje nic innego jak nawiązać z nimi współpracę, aby poprzez wymianę informacji, wspólne szkolenia uświadamiać trudności, jakie występują w zarządzaniu kryzysowym, a szczególnie w trzeciej fazie (reagowaniu kryzysowym). Niestety ustawodawca, przynajmniej w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, nie przewidział i nie przewiduje zaangażowania społeczeństwa w tej fazie. W pierwszej (zapobiegania) zaleca się jedynie zwiększanie świadomości społeczeństwa, uwrażliwienie go na ryzyka, ale z pominięciem jego aktywności (pomocy) przy bezpośrednim neutralizowaniu zagrożeń. Jednak warto zastanowić się nad pomocniczą rolą, jaką mogą odegrać jednostki (obywatele) w zakresie reagowania kryzysowego. Oczywiście nie

w kontekście zastępowania wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży, ale z punktu widzenia posiadania wiedzy lokalnej, o miejscu zamieszkania (zdarzenia). Nie ma sensu przecież tworzyć alternatywnych „ludowych” podmiotów (niezawodowych), które zawsze będą gorzej wyszkolone, słabiej doświadczone i przede wszystkim mniej skuteczne od pierwowzoru. Jednak warto myśleć nad uspołecznieniem reagowania kryzysowego z punktu widzenia zawsze szczegółowej i aktualizowanej na bieżąco wiedzy mieszkańców o swoim otoczeniu. Przecież kto jak nie bezpośredni obserwatorzy sytuacji kryzysowej, w tym sami poszkodowani, będą w stanie określić obecne i potencjalne zagrożenia wynikające z miejscowego zdarzenia. Zawsze, szczególnie w niewielkich skupiskach ludzkich, znajdzie się osoba będąca w stanie powiedzieć, oczywiście z pewnym przybliżeniem, jakie osoby i o której godzinie przebywają w konkretnym miejscu, np. dotkniętym klęską żywiołową (lokalnym podtopieniem). Te dane, przede wszystkim w pierwszym okresie reagowania kryzysowego, stają się dla podmiotów reagujących, a także poszkodowanych i osób potencjalnie zagrożonych, wręcz bezcenne. Zatem niepodważalnym argumentem świadczącym o potrzebie zaangażowania części społeczeństwa, może nie w strukturach zarządzania kryzysowego, ale w proces reagowania, stało się właśnie ciągle aktualizowanie danych o migracji ludności w niewielkiej zbiorowości. Administracja publiczna na mocy ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* tworzy bazy danych sił i środków, także sektora prywatnego, które mogą posłużyć do neutralizowania skutków sytuacji kryzysowej, oraz opracowuje mapy zagrożeń i plany zarządzania kryzysowego. Niestety ze względów obiektywnych, możliwości kadrowych i czasu, zawsze bardziej lub mniej nieaktualnych.

Ostatni rozstrzygający argument za zwiększaniem partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu kryzysowym sprowadza się do niskich kosztów wdrożenia i utrzymania proponowanej innowacji. Zaangażowanie społeczeństwa będzie obejmowało te jednostki, które dobrowolnie, świadomie bez wynagrodzenia angażuje się w pracę na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa swojej społeczności. Osoba taka będzie w praktyce działała na zasadzie wolontariatu, zgodnie z ustawą *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Ustawa, 2003, art. 42–47). Korzyścią dla niej będzie wynagrodzenie pozamaterialne, a zatem satysfakcja, spełnienie swoich potrzeb (bezpieczeństwa, przynależności, uznania, a nawet samorealizacji) oraz zdobycie wiedzy, doświadczenia i umiejętności poszukiwanych na rynku pracy. Oczywiście zadania stawiane przed wolontariuszami miałyby charakter pomocniczy, aby nie eksponować ich na utratę zdrowia i życia. W tym miejscu należy podjąć kwestię samego ubezpieczenia takich osób, a dokładniej określenia kto miałby ponosić koszty polis¹. Co więcej, należałoby przeprowadzić podstawowe szkolenia, przygotować minimalne wyposażenie, zarejestrować np. w Gminnym Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz stworzyć procedurę ich powiadamiania (alarmowania) o zdarzeniu miejscowym. Jednak dodatkowe wydatki pozostają niewielkie w stosunku do zysków jakie osiągnęłyby służby, inspekcje i straże oraz sama administracja publiczna odpowiedzialna za bezpieczeństwo, a także mieszkańcy. Zwiększenie partycypacji obywateli da przede wszystkim wspomnianą

¹ Ten problem do końca nie został rozwiązany nawet w przypadku Ochotniczej Straży Pożarnej. Praktyka pokazuje, że część gmin ubezpiecza ochotników jedynie na niewielkie kwoty lub w ogóle nie wykupuje polis.

wcześniej możliwość bycia poinformowanym praktycznie na bieżąco, co znacznie obniży koszty, choćby akcji gaśniczo-ratowniczych, zmniejszy liczbę poszkodowanych oraz straty materialne wywołane miejscowym zdarzeniem. Doskonałym przykładem wykorzystania osób chcących partycypować w zarządzaniu kryzysowym, a dokładniej w trzeciej jego fazie (reagowania kryzysowego) będzie pomoc przy neutralizowaniu klęsk żywiołowych. W przypadku lokalnych podtopień, a nawet powodzi wolontariusze doskonale sprawdzałyby się przy monitorowaniu stanu wałów przeciwpowodziowych, ewakuacji ludności i ich mienia z terenów zagrożonych, a także jako kurierzy. Tymi kwestiami nie musi przecież zajmować się strażak czy policjant, jakże kosztowny w wyszkoleniu, utrzymaniu w stanie gotowości i w wynagrodzeniu (w tym w świadczeniach socjalnych).

Obecnie „inicjatywa lokalna jest nową formą aktywności obywatelskiej, wprowadzoną dzięki nowelizacji ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w 2010 roku (art. 2 pkt 4). Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego zostali uprawnieni do złożenia wniosku o realizację zadania publicznego i wśród zadań, które mogą być realizowane poprzez inicjatywę lokalną, a które ustawa określa dość szeroko, są również działania z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 19b ust. 1 pkt 6)” (Ostaszewski, 2014, s. 682). Zwiększenie partycypowania obywateli w zarządzaniu kryzysowym wymaga jednak zmiany mentalności zarówno po stronie społeczeństwa, jak i samej administracji publicznej. Od kiedy staliśmy się społeczeństwem informacyjnym i społeczeństwem ryzyka stopniowo zawiązuje się wspomniana wcześniej potrzeba kompleksowego minimalizowania ryzyk. W jej ramach żądamy od sektora publicznego identyfikowania i likwidowania wszelkich ryzyk, tych realnych i potencjalnych, praktycznie w każdej dziedzinie życia. Zatem działania na rzecz tej potrzeby muszą od początku do końca charakteryzować się profesjonalizmem, inaczej *mass media*, nastawione przecież na zysk, dla zwiększenia swojej oglądalności natychmiast upublicznia niepowodzenia w materiale nacechowanym emocjami, pobudzającym odbiorcę i radykalizującym go. Tym samym administracja publiczna systematycznie musi dostosowywać się do jakże gwałtownie zmieniających się warunków. Wręcz należy nią zarządzać strategicznie, czyli „podać procesowi wytyczania długofalowych, najważniejszych do osiągnięcia dla organizacji celów, kluczowych dla jej rozwoju, oraz wdrażać przyjętą strategię działania umożliwiającą optymalną adaptację organizacji do jej otoczenia” (Hryszkiewicz, 2014, s. 458). Zaawansowana globalizacja zdynamizowała właśnie nasze otoczenie w taki sposób, że podmiotom zainteresowanym bezpieczeństwem w praktyce nie udaje się nadążyć za zmianami. Co więcej, zakres działalności przeciwko zagrożeniom znacznie się rozszerzył i do obszaru militarnego dołączono praktycznie nieograniczoną część pozamilitarną. Wymagania szczególnie Europejczyków obejmują coraz to nowsze dziedziny życia, także te uważane dotychczas za przynależne jednostce (obywatelowi, mieszkańcowi itp.). Tendencja ta zmusza do usystematyzowania procesu modernizacyjnego (dostosowawczego) administracji publicznej, stąd warto odwołać się do kultury bezpieczeństwa. Sprowadza się ją do sposobu „postrzegania wyzwań, szans i zagrożeń, sposobu myślenia o bezpieczeństwie oraz sposobu odczuwania jego braku, a także sposobu zapewnienia bezpieczeństwa” (Cieślarczyk, 2009, s. 44). Stała się ona na tyle ogólnym

pojęciem, że obejmuje w całości tak szeroko pojmowane obecnie minimalizowanie ryzyka. Dzięki temu można transponować na ciągle rozszerzaną przez społeczeństwo działalność neutralizowania zagrożeń, szczególnie nowych ryzyk, trzy komponenty kultury bezpieczeństwa. W konsekwencji modernizowanie administracji publicznej musi odbywać się na poziomie zasobów, organizacji i mentalności. Pierwszy dotyczy sił i środków, drugi *know-how* (procedur itp.), a trzeci sposobu myślenia, postrzegania, poglądów. Dwa pierwsze unowocześnia się na bieżąco wraz z postępem technicznym i technologicznym, a trzeci natomiast do niedawna bywał zapomniany, a na pewno marginalizowany. Warto skupić uwagę na tym ostatnim komponentcie, ponieważ potrafi on zdominować dwa wcześniejsze, osłabić lub wzmocnić ich oddziaływanie. Mentalność stanowi zasadniczy element oczekiwanej działalności w ramach zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego. Przecież społeczeństwo doświadcza bezpośrednio (poprzez wyjazdy zagraniczne, emigrację zarobkową itp.) lub pośrednio (za pomocą portali społecznościowych) nowej jakości w relacjach między administracją publiczną a jednostką. W konsekwencji oprócz kompleksowego minimalizowania ryzyk pojawia się kolejne żądanie, aby na wzór zachodni włączać chętną do współpracy część społeczeństwa, także w zarządzaniu kryzysowym. Doskonałym przykładem są coraz szerzej wdrażane inicjatywy straży obywatelskiej i patroli obywatelskich. Nawet w środowisku policyjnym w Polsce dostrzega się potrzebę urzeczywistnienia takiej dobrowolnej oddolnej inicjatywy: „dobrze zorganizowane i działające zgodnie z prawem takie organizacje mogą stanowić w niektórych społecznościach wskazany i mogący odegrać pozytywną rolę element w systemie bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym. Jednakże główną przesłanką powołania grupy w danej społeczności lokalnej musi być wola samych mieszkańców, którzy będą stanowili członków tej straży” (Poradnik, 2007, s. 27–28). Niestety organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia, stykają się z niechęcią, a nawet oporem, części administracji publicznej, która nierzadko generalizuje i traktuje społeczeństwo w całości jako zbiór roszczeniowych, biernych i niezaznajomionych merytorycznie jednostek. Należy przyznać, że argumenty sprzyjające takiemu stanowisku dostarczają sami poszkodowani, kiedy w sytuacji kryzysowej często stają się bezwolną osobą czekającą na polecenia urzędnicze. Jednak trzeba jednoznacznie podkreślić, że obecnie w społeczeństwie polskim dochodzi raczej do radykalizacji postaw (mentalności) na wzór dychotomiczny. Z jednej strony istnieje część apatyczna, zrzucająca na sektor publiczny większość zadań, jeśli nie wszystkie. Z drugiej tworzy się zbiorowość, nierzadko sformalizowana w stowarzyszeniu, chętna do współdziałania ze wszystkimi podmiotami zainteresowanymi jej bezpieczeństwem. Niestety zdarza się, że mentalnie ta druga wyprzedza wręcz o dekady przedstawicieli sektora publicznego, z którymi musi współpracować.

Wnioski

Europejczycy i nie tylko, ale przede wszystkim, nabierają cech społeczeństwa informacyjnego i społeczeństwa ryzyka, a zatem nasza uwaga ukierunkowała się na infor-

mację związaną z bieżącymi zagrożeniami, ze szczególnym uwzględnieniem nowych ryzyk. W połączeniu z potrzebą kompleksowego minimalizowania ryzyk przed administracją publiczną postawiono nie lada zadanie. W praktyce, w świecie ulegającym zaawansowanej globalizacji, okazuje się ono niemożliwe do zrealizowania, ze względu na ograniczony potencjał sektora publicznego, nawet bardzo szeroko rozumianego. W efekcie część społeczeństwa chce włączyć się i wspomóc podmioty zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa, ale ujawnia się problem mentalności. Zwiększaniu partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu kryzysowym nie sprzyja przede wszystkim opór zarówno z jednej, jak i z drugiej strony do zacieśnienia współpracy w każdej z czterech jego faz. Jednak trzeba zdawać sobie sprawę, że skutki, koszty, ogólnie konsekwencje sytuacji kryzysowej zmniejszyć można w znaczący sposób już tylko przy pomocy trzeciego komponentu. Przede wszystkim odpowiedzialność ciąży na każdym z nas, ponieważ nawet najnowocześniejsze siły i środki oraz bliska doskonałości organizacja nie uchroni przed nieszczęściem przy braku odpowiedzialności. Oczekiwana zmiana nadejdzie wraz z poczuciem wzięcia właśnie współodpowiedzialności za zarządzania kryzysowe, czyli wraz z nastaniem mentalności zorientowanej na partnerskie relacje między władzą (ośrodkiem decyzyjnym) a obywatelem. Dotyczy to wszystkich, a zwłaszcza tych niepowiązanych *stricte* ze strukturami zarządzania kryzysowego.

Bibliografia

- Cieślarczyk M. (2009), *Tożsamość służb reagowania kryzysowego w świetle socjologicznego modelu kultury bezpieczeństwa*, w: *Tożsamość społeczna grup dyspozycyjnych*, red. J. Maciejewski, W. Nowosielski, Wrocław.
- Gałęcki A. (2015), *Proces zarządzania kryzysowego*, w: *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, red. K. Graczyk, G. Nakielski, T. Tabaczniuk, Zielona Góra.
- Gołębiewski J. (2015a), *Propedeutyka zarządzania kryzysowego*, Warszawa.
- Gołębiewski J. (2015b), *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Hryszkiewicz D. (2014), *Kryterium społeczne w projektowaniu strategii instytucji publicznych*, w: *Nauki społeczne na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. P. Bogalski, M. Nepelski, Szczelno.
- Itrich-Drabarek J. (2016), *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa.
- Jagusiak B. (2015), *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego świata*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2014), *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Magiera M. (2015), *Modernizacja administracji publicznej z perspektywy obszaru metropolitalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1.
- Ostaszewski K. (2014), *Partycypacja społeczna w działaniu administracji bezpieczeństwa*, w: *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, red. P. Stanisław, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki, Lublin.
- Piontek D. (2014), *Media i demokracja: ujęcie normatywne*, w: *Media i polityka. Relacje i współzależności*, red. M. Adamik-Szysiak, Lublin.

- Poradnik. Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa* (2007), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Warszawa.
- Rachwał M. (2013), *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, t.j. Dz. U. 2016 poz. 1817 z późn. zm.

Elity polityczne III Rzeczypospolitej wobec oddziaływania mitów i stereotypów na pamięć zbiorową społeczeństwa polskiego w latach 1989–2015

Streszczenie: Nie ulega wątpliwości, że jednym z fundamentalnych celów elit politycznych jest uzyskanie mandatu do rządzenia. Akceptacja władzy przez obywateli jest szczególnie istotna w demokracjach parlamentarnych, ponieważ w tych systemach rządzący muszą liczyć się ze zmieniającymi się nastrojami społecznymi. Tym samym, niezwykle istotną sprawą dla elit politycznych staje się identyfikacja wyborców z daną opcją polityczną. Do narzędzi wykorzystywanych w tym procesie należy wywieranie wpływu na pamięć zbiorową, np. poprzez budowanie i burzenie określonych mitów oraz stereotypów politycznych. W niniejszym tekście postaram się poddać analizie wspomniany mechanizm na gruncie polskim, zawężając pole badawcze do okresu 1989–2015. W tym celu wykorzystam dwa mity polityczne, dotyczące kompromisu przy „Okragłym Stole” oraz postaci Lecha Wałęsy.

Słowa kluczowe: elity polityczne, demokracja parlamentarna, pamięć zbiorowa, mity, stereotypy

„Przeto przezorny książę powinien obmyślić sposób, aby obywatele zawsze i w każdej okoliczności odczuwali potrzebę jego rządu, wtedy stale będą mu wierni.” – Książę, IX.

Wspomniane słowa trafnie oddają dążenia większości, jeżeli nie wszystkich elit politycznych. O ile bowiem środki przymusu gwarantują posłuszeństwo ze strony rządzonych, o tyle osiągnięcie lojalności wymaga od rządzących innych zabiegów. W obszarze relacji międzynarodowych działania tego rodzaju określane bywają mianem „soft power” i zostały znakomicie usystematyzowane przez Josepha S. Neya¹ (Nye, 1990, s. 153–171). Prawidłowości te można jednak odnieść także do interakcji pomiędzy elitami rządzącymi a zarządzanym społeczeństwem. Umiejętność pozyskania i utrzymania zaufania oraz sympatii społecznej jest szczególnie ważna w demokracjach parlamentarnych, ponieważ występuje tam częsta aktualizacja mandatu do sprawowania władzy, na co słusznie zwrócił uwagę M. Żyromski (Żyromski, 2012, s. 18–19). W związku z tym, w większości, o ile nie we wszystkich systemach politycznych, rządzący starają się przekonać społeczeństwo o słuszności swoich poczynań (Lewis, 1980, s. 3–4). O wadze wspomnianego zjawiska pisało bardzo wielu badaczy różnych dziedzin, pośród których wymienić można chociażby polskiego filozofa Leszka Kołakowskiego (Kołakowski, 2002, s. 147–154). Głównym zamierzeniem niniej-

¹ Szerzej na ten temat: Nye, 2004, passim.

szego tekstu jest chęć rozstrzygnięcia dwóch problemów badawczych. Po pierwsze, chciałbym ustalić, czy istnieje związek pomiędzy jakością polskich elit politycznych a kondycją społeczeństwa. Po drugie, postaram się przeanalizować związek pomiędzy kształtem pamięci zbiorowej elit a postrzeganiem przeszłości przez obywateli. W tym celu, na początku tekstu spróbuję rozstrzygnąć czy można uznać polskie elity polityczne za w pełni skonsolidowane, zważywszy na krótką historię polskiej demokracji w XX w. Następnie, skupię się na głównych problemach, z jakimi polskie elity zmagają się w procesie konsolidacji. Wreszcie, zatrzymam się na przykładach dwóch mitów politycznych, dotyczących „Okrągłego Stołu” oraz postaci Lecha Wałęsy.

Polskie elity polityczne 25 lat po „Okrągłym Stole” – pełna konsolidacja?

Analizując przebieg transformacji ustrojowej w Polsce John Higley doszedł do wniosku, że charakter przemian politycznych doprowadził do powstania w Polsce po 1989 r. zintegrowanych, konsensualnych elit (Higley, Pakulski, 2012, s. 300). Jak zauważa M. Żyromski, jest to bardzo przychylna opinia dla naszych polityków, którzy funkcjonują w warunkach niepodległej parlamentarnej demokracji niewiele ponad 25 lat (Żyromski, 2012, s. 24–25). Warto w tym miejscu postawić sobie jednak pytanie, czy nie jest to nazbyt optymistyczna ocena. Należy bowiem przypomnieć, że pełna integracja elit występuje wtedy, gdy podzielają one te same normy ustrojowe i niepisane zwyczaje w sprawowaniu władzy oraz, pomimo istotnych różnic politycznych, dzielą choćby zbliżoną wizję racji stanu. Jak jednak wiadomo, już sam proces powstawania nowej elity politycznej w Polsce, zapoczątkowany w 1988/1989 r. przebiegał burzliwie. Na etapie rozmów przy „Okrągłym Stole” część radykalnych działaczy opozycyjnych uznana została przez władzę jako „niekonstruktywni” i nie dopuszczono ich do rozmów (Dudek, 2013a, s. 52). W konsekwencji, wspomniane stronnictwo zostało pozbawione wpływu na rozwój wydarzeń. Stało się tak, ponieważ to władza wybrała partnera do negocjacji, a ta część elit opozycyjnych, która została dopuszczona do rozmów przez komunistów przystąpiła na taki stan rzeczy (Bereś, Skoczylas, 1991, s. 274–275)². Używając języka J. Higleya, umiarkowana opozycja i władza komunistyczna uznawały podobne normy w sprawowaniu władzy oraz były przekonane o konieczności zawarcia kompromisu bez udziału tych działaczy, którzy nie potrafili dostosować się do reguł gry (Higley, Pakulski, 2012, s. 301). Pominęta część elit, której nie udało się przeprowadzić radykalnych postulatów, milcząco przyjęła zawarty kompromis, choć traktowała go co najwyżej jako tymczasowe zawieszenie broni. Należy jednak podkreślić, że z chwilą gdy tylko pozycja komunistów osłabła a prezydentem został Lech Wałęsa, rozległy się głosy o konieczności rozliczenia poprzedniej władzy (Dudek, 2007b, s. 95; Bich-

² Pomimo sygnałów ze strony władzy nie rozważano w rzeczywistości dopuszczenia do rozmów radykalnego skrzydła opozycji: „[...] Przecież gdyby tacy głośni antykomuniści, jak Moczulski, Morawiecki, Jurezyk, Słowik i inni usiedli z nami do rozmów, to musieliby stonować swoje wypowiedzi. [...] Przecież dlatego ich zwalczałem, że znałem ich siłę i możliwości” (Bereś, Skoczylas, 1991, s. 274–275).

niewicz, Rudnicki, 1993, s. 26)³. Na to zaś nie mogło być zgody dominującego nurtu opozycji, której celem było zbudowanie systemu politycznego w oparciu o „szeroką podstawę społeczną” (Dudek, 2007b, s. 104–105; Polak i in., 2004, s. 18). Doprowadziło to do rozłamu w łonie opozycji, która i tak miała problemy z pogodzeniem różnych orientacji politycznych i społecznych (Dudek, 2007b, s. 93–97)⁴. Negatywna konkluzja dotycząca kompromisu „Okrągłego Stołu” była więc obecna w partiach wyrosłych z „niepodległościowej” i radykalnej części opozycji przez cały czas od osiągnięcia porozumienia w 1989 r.

Jak słusznie zauważyli J. Higley, M. Burton oraz R. Gunther, decydującą sprawą dla pomyślnego przebiegu procesu konsolidacji demokracji jest porozumienie elit oraz ich zbliżenie (Higley, Gunther, 1992, s. 22–25). Owo porozumienie powinno nie tylko polegać na poszanowaniu obowiązującego prawa, ale także zachowaniu niepisanych norm sprawowania władzy. Co więcej, o dobrej kondycji poszczególnych demokracji, zwłaszcza tych, które zastąpiły ustroje totalitarne lub autorytarne w Europie Środkowo-Wschodniej, świadczą zarówno jakość elit politycznych, jak i stopień partycypacji społeczeństwa w praktykach politycznych (Higley, Pakulski, 2012, s. 292–293). Sukcesy i porażki w budowaniu demokratycznego ustroju politycznego w krajach dawnego bloku radzieckiego objawiają się także szczególnie wyraźnie na płaszczyźnie prowadzenia polityki z wykorzystaniem pewnych niepisanych reguł rywalizacji politycznej (Higley, Pakulski, 2012, s. 293). Nieco mniej optymistycznie niż J. Higley, choć chyba bardziej trafnie, oceniają polski przypadek J. Wasilewski oraz M. Żyromski, wskazując na fakt, że choć polskie elity podzielają konsensus w sprawach norm sprawowania władzy, to jest to jednak co najwyżej „konsensus negatywny”, polegający na zbiorowym odrzuceniu pewnych zachowań uznanych za szkodliwe politycznie lub ustrojowo (Wasilewski, 1998, s. 163; Żyromski, 2012, s. 24–25).

Wydaje się więc zasadne uznać, że chociaż na zewnątrz proces przemian ustrojowych w Polsce mógł wydawać się procesem o charakterze konsensualnym, to w istocie był on bardziej złożony. Dominujący nurt opozycji oraz elity komunistyczne stworzyły elity zintegrowane (Higley, Pakulski, 2012, s. 307–308), zaś opozycja radykalna wykształciła własną wizję standardów sprawowania władzy, opartą o sformułowaną przez siebie rację stanu. Rozpatrując więc polskie elity polityczne całościowo, można uznać, iż w istocie nie są one zintegrowane do tego stopnia jak chciałby to widzieć J. Higley. Bardziej adekwatnie byłoby uznać, że elity polityczne w Polsce są sfragmentaryzowane. Należy podkreślić, że stan ten nie pozostaje bez wpływu na społeczeństwo. Jak bowiem zauważyła A. Matuszenko, a przede wszystkim E. Etzioni-Halevy, masy stanowią zasób podtrzymujący autonomię elit (Etzioni-Halevy, 1989, s. 65, 74–75; Matuszenko, 2011, s. 40). Brak konsensusu w kwestiach norm sprawowania władzy oraz negatywna narracja pomiędzy elitami w oczywisty sposób przekłada się

³ Najdobitniej wyraził to przekonanie Jarosław Kaczyński: „Interesy dawnej nomenklatury i interes społeczeństwa są ze sobą sprzeczne. Układ okrągłego stołu, który próbuje je pogodzić, jest zgubny dla spokoju społecznego. Hybrydalny system władzy Jaruzelski-Mazowiecki musi przestać istnieć” (cyt. za: Dudek, 2007b, s. 105).

⁴ Przede wszystkim jednak rozbięcie obozu opozycyjnego było pochodną konfliktu pomiędzy prezydentem Lechem Wałęsą a premierem Tadeuszem Mazowieckim.

również na komunikację, pomiędzy nimi, a ich wyborcami. Ci ostatni przejmują bowiem narrację przedstawianą przez elity polityczne.

Elity polityczne w Polsce: konsensus czy konsolidacja?

Stopień konsolidacji elit oraz ich jakość najłatwiej jest określić na podstawie praktyki życia parlamentarnego. Jak zauważył A. Gruszcak, prawdziwa konsolidacja elit ma miejsce tylko wtedy, gdy następuje ich rzeczywiste zbliżenie w sferze podziałnych wartości oraz w kwestii mechanizmów sprawowania władzy (Gruszcak, 1996, s. 20). Najprostszym probierzem jakości wspomnianego procesu jest odpowiedź na pytanie, na ile elita opozycyjna, która doszła do władzy akceptuje reguły zdefiniowane przez ustępującą elitę władzy. Wspomniany autor zaznacza, że kompromis o który chodzi nie musi mieć charakteru merytorycznego, tzn. zgodności celów poszczególnych frakcji, ale powinien być zgodą na gruncie instytucjonalnym (Gruszcak, 1996, s. 24). Oznacza to, że elita rządząca i kontrolita nie będzie podejmować działań ukierunkowanych na kontrolowanie rezultatów gry politycznej, np. poprzez zawłaszczanie instytucji mających stać na straży ustroju politycznego (Gruszcak, 1996, s. 27). Warto zatem zastanowić się przez chwilę, czy autorom najważniejszych ustaw uchwalanych przez sejm RP przyświeca troska o kondycję ustroju politycznego w Polsce, czy też chęć konsolidacji władzy politycznej w imię subiektywnie pojętej racji stanu. W tym kontekście trudno o lepszy przykład niż analiza zmieniającej się pozycji polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z przepisami Konstytucji PRL-u z 1982 r., Trybunał Konstytucyjny został powołany w celu badania zgodności ustaw szczegółowych z ustawą zasadniczą (Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 83). Należy podkreślić, że wspomniana nowelizacja konstytucji dopiero rozpoczęła proces formowania organu, bowiem na szczegółową ustawę trzeba było czekać aż trzy lata. Co więcej, zgodnie z ówczesną myślą polityczną nawet po powołaniu Trybunału Konstytucyjnego najwyższą władzą miał pozostać parlament. Do konstytucji wprowadzono więc przepis, że orzeczenia Trybunału nie są ostateczne, bowiem sejm może odrzucić je większością 2/3 głosów (Dz. U. 1985, Nr 22, poz. 98). Nietrudno odgadnąć, że podstawową motywacją umieszczenia wspomnianego przepisu w ustawie nie była troska o ład legislacyjny PRL, ale obawa KC PZPR przed tym, że niedawno powołany organ będzie działał zbyt „samodzielnie”. Regulacja ta funkcjonowała bardzo długo, bowiem jeżeli wziąć pod uwagę czas obowiązywania postanowień przejściowych, utraciła ona swoją moc dopiero w 1999 r. (Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643, art. 239). Jeszcze wcześniej, bo w 1993 r. Trybunał Konstytucyjny umocnił swoją pozycję, bowiem wspomniany organ na podstawie nieobowiązującego już obecnie prawa wykładni uznał, że brak odrzucenia jego orzeczenia przez sejm lub brak wdrożenia jego zaleceń po upływie 6 miesięcy skutkuje utratą mocy przez przepisy rozpatrywanej ustawy (Dz. U. 1993, Nr 105, poz. 481). Wspomniane działanie należy uznać jako przejaw troski o ład prawny w państwie, bowiem wdrożone rozwiązanie nie faworyzowało żadnej siły politycznej, a jedynie zabezpieczało interesy obywateli, którzy w innym przypadku utraciliby podstawę dochodzenia swoich praw.

Z kolei w 1997 r. na mocy uchwalonej konstytucji, wyroki Trybunału Konstytucyjnego zyskiwały status ostatecznych rozstrzygnięć natury prawnej (Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643). Warto zaznaczyć, że do ustawy popartej przez ogromną większość Zgromadzenia Narodowego sporo poprawek wniósł prezydent Aleksander Kwaśniewski (Dudek, 2013a, s. 358). Należy jednak pamiętać, że z drugiej strony wprowadzony do ustawy zasadniczej przepis o nieodwołalności orzeczeń Trybunału był elementem strategii forsowanej przez ówczesną koalicję parlamentarną AWS i UW. Ostateczny kształt konstytucji można więc rozpatrywać nie tylko jako działanie o motywacjach legislacyjnych, ale także jako kompromis polityczny pomiędzy elitami władzy i kontrolitą parlamentarną (Higley, Pakulski, 2012, s. 307). Warto jednak podkreślić, że projekt konstytucji ostatecznie poparło 451 posłów, a więc posiadał on poparcie zarówno rządzących, jak i opozycji (Dudek, 2013a, s. 358). Jeżeli zatem ustawodawcy przyświecały inne intencje niż tylko legislacyjne, to trzeba zauważyć, że w efekcie zawarcia kompromisu natury politycznej Trybunał Konstytucyjny zyskał jasne prerogatywy i stabilną pozycję w ustroju prawnym.

Stan ten utrzymywał się z grubsza do 25 czerwca 2015 r., kiedy przeforsowana została ustawa zainicjowana przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. Na mocy wspomnianej regulacji Trybunał Konstytucyjny zyskiwał prawo do stwierdzania przeszkód w sprawowaniu urzędu prezydenta (Dz. U. 2015, poz. 1064)⁵. Co istotne, ustawa przeforsowana została na kilka miesięcy przed wyborami, przy dużym sprzeciwie opozycji (w większości posłów Prawa i Sprawiedliwości). Zmieniono również regulację wyboru przez sejm następców sędziów Trybunału w taki sposób, że zamiast 3 ówczesna koalicja wybrała 5 osób (M.P. 2015, poz. 1041; M.P. 2015, poz. 1042). Wkrótce jednak nadeszły wybory parlamentarne, które diametralnie zmieniły kształt polskiej sceny politycznej. Prawo i Sprawiedliwość podjęło wówczas szereg działań, które nie tylko odwróciły decyzje poprzedniej ekipy rządzącej, ale także gruntownie zmieniły realia prawne funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z najbardziej brzemiennych przepisów nowelizacji opracowanej przez nową elitę polityczną było nałożenie na sędziów obowiązku rozpatrywania ustaw w kolejności zgłoszeń, podczas gdy wcześniej Trybunał miał w tym względzie swobodę (Dz. U. 2015, poz. 1928). Co więcej, wprowadzono możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału m.in. przez ministra sprawiedliwości. Wreszcie, nowy prezydent RP, wywodzący się ze zwycięskiej formacji politycznej, nie zaakceptował wcześniejszych działań polityków Platformy Obywatelskiej, odmawiając zaprzysiężenia wszystkich 5 sędziów wybranych przez sejm poprzedniej kadencji. Co istotne, w sprawie obojętnej nie pozostał także sam Trybunał Konstytucyjny. Wspomniany organ w orzeczeniu z dnia 9 marca 2016 r. uznał odnoszącą się do niego ustawę, przegłosowaną przez elity rządzące w dniu 22 grudnia 2015 r. za niezgodną z konstytucją (Dz. U. 2015, poz. 2217). Warto przypomnieć, że sędziowie Trybunału zdecydowali się orzekać nie na podstawie nowej regulacji, ale samej konstytucji, pomimo, że każda ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności (K 47/15, 8.03.2016). Analizując powyższe wy-

⁵ Artykuł 3 ustawy precyzuje, że w przypadku stwierdzenia przeszkód w sprawowaniu urzędu prezydenta, funkcja ta zostaje tymczasowo powierzona marszałkowi Sejmu.

darzenia można podejrzewać, że działaniami większości elit politycznych w 2015 r. nie kierowała tylko troska o stan prawny najważniejszych organów państwowych, ale chęć zabezpieczenia swojej pozycji politycznej (w przypadku ustępującej ekipy) lub skonsolidowania władzy (w przypadku nowego obozu rządzącego).

Brak konsolidacji elit widoczny jest również na przykładzie postępującego upadku niepisanych obyczajów sprawowania władzy. Dnia 10 stycznia 2003 r. powołana została sejmowa komisja śledcza w celu zbadania tzw. afery Rywina. Co znamienne, stało się to w trakcie rządów SLD-UP, dzięki połączonym głosom Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej⁶. Chociaż dla ówczesnej ekipy rządzącej cała sprawa była bardzo niewygodna, to w myśl zasady „*dura lex sed lex*” rządząca koalicja musiała zgodzić się na powstanie zespołu, w skład którego weszło wielu przedstawicieli opozycji. Wspomniany proces kontrastuje z obyczajami sejmowymi, które upowszechniły się w następnych latach, a nasiliły się szczególnie od czerwca 2015 r. Posłowie ówczesnej koalicji rządzącej nie tylko wprowadzili tuż przed wyborami liczne zmiany do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w bardzo szybkim tempie, ale uczynili to przy głośnym sprzeciwie opozycji, bez uwzględnienia poprawek posłów, którzy nie bez podstaw upatrywali w nowej regulacji chęci ograniczenia zakresu władzy nowej ekipy rządzącej. Niestety, podobnie wyglądała sytuacja po wyborach parlamentarnych z 2015 r. Dobrą ilustracją omawianego zjawiska był tryb pracy, zdominowanej przez posłów obecnej koalicji sejmowej, komisji ustawodawczej, która 22 grudnia 2015 r. „omyłkowo” przegłosowała przerwę w obradach do 7 stycznia 2016 r.⁷ Decyzja ta była rządzącym nie na rękę, bowiem posłom zależało na szybkim tempie pracy nad ustawą dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego. Wykorzystując większość w komisji doprowadzono do powtórzenia głosowania, przy głośnym sprzeciwie opozycji. Podobna sytuacja miała miejsce w styczniu 2016, gdy kilku posłów Prawa i Sprawiedliwości omyłkowo poparło niekorzystne, z punktu widzenia ich partii, poprawki opozycji do ustawy o prokuraturze. Także i tym razem głosowanie zostało powtórzone (*Posłowie PiS...*).

W tym kontekście warto zastanowić się nad przyczynami opisanych wyżej procesów. Należy pamiętać, że na poziom elit politycznych w danym kraju w niemałym stopniu wpływa profesjonalizm osób aspirujących do władzy lub już ją sprawujących (Żyromski, 2007, s. 406–408, 422). Wydaje się, że w polskim przypadku sprawa jest jednak bardziej złożona. Dla poziomu elit nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w polskiej demokracji na czele rządów stoją w zdecydowanej większości przypadków szefowie partii, a nawet jeżeli tak nie jest, to od ich poparcia zależy w dużym stopniu pozycja premierów. Tymczasem A. Matuszenko słusznie zauważa, że silne przywództwo, szczególnie wśród partii wywodzących się z opozycji ma korzystny charakter głównie w okresie transformacji ustrojowej (Matuszenko, 2011, s. 37). Warto jednak

⁶ Podstawą powołania komisji była ustawa z 1999 r. *o sejmowej komisji śledczej*, Dz. U. 1999, Nr 35, poz. 321 z późn. zm.

⁷ Na stronie sejmu zawierającej sprawozdania z głosowań nad pkt. 8 porządku dziennego nie ma jednak zapisu tego wydarzenia (*Zapis prac...*). Argumentem posłów większości parlamentarnej dominujących w komisji był udział w pierwszym głosowaniu posłów opozycji spoza komisji (*12 godzina...*).

podkreślić, że wspomniany proces powinien mieć charakter przejściowy, ponieważ trudno sobie wyobrazić, aby stabilność państwa opierać o autorytet przywódcy. Cytowana wyżej badaczka zauważa, iż w stabilnych demokracjach przywództwo opiera się o ustalone role instytucjonalne (Matuszenko, 2011, s. 36). Sytuacja taka sprzyja przede wszystkim społeczeństwu. Obywatele mogą bowiem identyfikować się z władzami państwa niezależnie od elity sprawującej rząd. Co więcej, nie występuje wówczas ryzyko ostrych podziałów społecznych, powodowanych różnicami w poglądach politycznych. Ostra walka polityczna odbija się natomiast na elektoracie rywalizujących partii, zaś w interesie tych ostatnich leży polaryzacja poglądów wyborców.

Mityzacja porozumień przy „Okrągłym Stole”

W nie mniejszym stopniu różnice w narracjach zwalczających się elit dotyczyć mogą przeszłości. W realiach polskich trudno o lepszy przykład niż spór o „Okrągły Stół”. Badania nad charakterem przemian politycznych rozpoczętych w 1989 r. w Polsce trwają od lat. Szczególnie ciekawą próbę konceptualizacji kompromisu politycznego zawartego przy „Okrągłym Stole” zaproponował K. Brzechczyn (Brzechczyn, 2011, s. 87–107). Korzenie wspomnianego porozumienia sięgają czasów powstania „NSZZ Solidarności” oraz jej likwidacji przez władzę komunistyczną.

Autorom stanu wojennego wydawało się, że jego wprowadzenie umożliwi władzy ostateczną rozprawę z opozycją. W wyniku przeprowadzonych represji życie straciło ok. 100 osób, 10 tys. zostało internowanych, a wiele zostało zmuszonych do emigracji (M.P. 2007, poz. 1084)⁸. Zarówno w tym czasie, jak i później, władzy komunistycznej nie udało się jednak wyeliminować opozycji. O skali działań opozycyjnych władza miała znakomite pojęcie, a raport MSW z 1986 r., informujący o istnieniu ponad 300 grup zrzeszających blisko 25 tys. osób, był tego dobrym dowodem (Dudek, 2013a, s. 38). Oznacza to, że w Polsce, pomimo oczywistego zagrożenia, działalność opozycyjna była możliwa. Cytowany K. Brzechczyn wskazuje na postępującą demokratyzację polskiego ustroju państwowego, aczkolwiek zauważa także w tym czasie szybką oligarchizację struktur opozycji (Brzechczyn, 2011, s. 96). Jak dowodzi wspomniany badacz, w tego typu sytuacjach występuje ryzyko, że elita ruchu przestanie realizować pierwotne postulaty społeczeństwa oraz stanie się podatna na różnorakie formy manipulacji ze strony elity rządzącej.

Pomimo istnienia licznych struktur konspiracyjnych, służba bezpieczeństwa w okresie 1980–1987 kontrolowała lub posiadała rozległą wiedzę na temat większości organizacji opozycyjnych (Kopka, Majchrzak, 2001, s. 35–46; Dudek, 2007a, s. 114–115). Władza знаła nie tylko możliwości opozycji, ale także wiedziała o rywalizacji w obrębie jej struktur (Brzechczyn, 2011, s. 98–99). Elita rządząca miała zatem komfort wyboru strategii działania w oparciu o zgromadzony materiał operacyjny. Inaczej było w przypadku kontrelit (Żyromski, 2007, s. 403). W łonie opozycji funkcjonowało skrzydło

⁸ Problem ten został również omówiony kompleksowo w pracy zbiorowej: *Stan Wojenny w Polsce...*, passim.

umiarkowane, skłonne do kompromisu, oraz odłam „niepodległościowy”, czyli przeciwnicy zawarcia ugody z komunistami. Opozycja miała więc dwa różne projekty polityczne, nie dysponując jednak możliwościami realnej oceny siły przeciwnika, co przyczyniało się do wahań w wyborze strategii. Sygnał dotyczący gotowości rozpoczęcia rozmów wyszedł więc od władzy partyjno-państwowej. W myśl cytowanego wcześniej raportu MSW służby doradzały kierownictwu partii rozpoczęcie rozmów z umiarkowanym skrzydłem opozycji (Dudek, 2013a, s. 52). Efektem działań obozu rządzącego było coraz wyraźniej rysujące się rozbitcie w środowisku opozycji. Dowodem na to jest fakt, że radykalni działacze niebiorący udziału w rozmowach, na czele z Leszkiem Moczulskim, mieli domagać się, zgodnie z relacją gen. Kiszczaka, osobnego spotkania z władzą (Bereś, Skoczylas, 1991, s. 274–275). Odmowa dopuszczenia do rozmów wspomnianych opozycjonistów leży u podstaw procesu mitologizacji „tajnego układu” zawartego pomiędzy uczestnikami „Okrągłego Stołu” (Cenckiewicz, 2010, s. 391).

Jak wiadomo, ustalenia pomiędzy opozycją a komunistami nie uratowały obozu rządzącego Polską. Chociaż liczba strajków w okresie marzec–maj 1989 wykazywała tendencję malejącą, to sytuacja zmieniła się diametralnie z chwilą wyboru W. Jaruzelskiego na prezydenta (Dudek, 2007a, s. 116). Gdy ten ostatni wyznaczył na premiera gen. Kiszczaka, fala oporu społecznego tak bardzo przybrała na sile, że nowy prezes rady ministrów poczuł się zmuszony do szybkiego ustąpienia, co utorowało drogę do powstania rządu Tadeusza Mazowieckiego (Dudek, 2014, s. 381). Tym niemniej, frakcja niepodległościowych działaczy i ogół społeczeństwa miały w znacznej mierze poczucie niedosytu. Być może najtrafniej oceniła rezultat przemian z 1989 r. K. Trembicka twierdząc, iż aspiracje społeczne przerastały zakres porozumień (Trembicka, 2005, s. 146).

Zarówno osobiste doświadczenia uczestników przemian z 1989 r. jak i chęć spularyzowania swojego punktu widzenia wśród wyborców przełożyły się na to, jak poszczególne partie wypowiadają się na temat „Okrągłego Stołu”. Za najciekawsze można uznać stanowisko Prawa i Sprawiedliwości. Jak wskazał E. Olszewski, przedstawiciele wspomnianej formacji określają ów proces najchętniej mianem „dziwnej rewolucji” (Olszewski, 2013, s. 79–80). Dla tej części sceny politycznej porozumienie z 1989 r. było znową elit, w której opozycjoniści negocjujący z komunistami poszli na zbyt daleko posunięty kompromis. Stanowisko PIS-u jest dobrze widoczne na przykładzie sejmowej uchwały upamiętniającej 25-lecie porozumień zawartych przy „Okrągłym Stole”. W wypowiedzi z 4.02.2014 r. poseł Jan Dziedzicak kategorycznie sprzeciwił się projektowi SLD, bowiem tekst uchwały w opinii posła zrównywał moralnie opozycję i działaczy komunistycznych (*SLD chce...*). Z kolei Mariusz Błaszczak, wypowiadając się 6.02.2014 r. na ten sam temat ocenił „Okrągły Stół” jako przemyślaną decyzję taktyczną, która w zamierzeniach komunistów nie miała doprowadzić do oddania przez nich władzy, choć w konsekwencji tak się stało (*PiS za...*). Polityk dostrzega więc dobre strony porozumień, choć nie wydaje się być przekonany o szczerości intencji osób uczestniczących w tym wydarzeniu. W przekazie wyborczym z 2005 r. wskazywano, że porozumienia z 1989 r. doprowadziły do budowy systemu politycznego, który należało zmienić (Maj, 2014, s. 33). Ocena ta wynikała

z przekonania J. Kaczyńskiego, że interesy dawnej nomenklatury i społeczeństwa od początku były sprzeczne, co w praktyce uniemożliwia współistnienie obu tych czynników w III RP (Dudek, 2007b, s. 105). Odmienne „Okrągły Stół” interpretowała postopieczyna część obozu politycznego reprezentowanego przede wszystkim przez Platformę Obywatelską. Wywodzący się ze wspomnianej formacji prezydent Bronisław Komorowski, w wywiadzie udzielonym 13.05.2014 r. przyznał, że w okresie rozmów z komunistami był krytycznie nastawiony do perspektywy ugody. W przeciwieństwie jednak do polityków Prawa i Sprawiedliwości, Bronisław Komorowski powątpiewał jedynie w to, czy obóz komunistyczny dotrzyma słowa i pozwoli na „prawdziwie wolne wybory” (*Bronisław Komorowski...*). Wspomniany polityk podkreśla jednak, że opozycjoniści, którzy podjęli się negocjacji i zawarcia porozumienia przy „Okrągłym Stole” mieli rację. W innym wywiadzie z 1.06.2013 r. Bronisław Komorowski mocno wypowiedział się przeciwko krytykowaniu ustaleń i podważania ich sensowności z perspektywy czasu, nazywając takie działania szaleństwem (*Komorowski...*). Bardzo charakterystyczne stanowisko zajęła wreszcie w kwestii oceny „Okrągłego Stołu” polska lewica. Niespełna 4 lata po zawarciu porozumienia Aleksander Kwaśniewski opowiadał się za koncentracją wysiłków społecznych na przyszłości, a nie roztrząsaniu przeszłości (Kraśko, 1996, s. 127–128)⁹. Jest to zrozumiałe ze względu na rodowód elit politycznych lewicy w Polsce. Dwa lata później przyszedł prezydent podtrzymał wspomniane nastawienie, czyniąc przewodnim motywem swojej kampanii hasło: „Wyberzmy przyszłość” (Dudek, 2007b, s. 313; Jasiewicz, 1996, s. 13–16). Dopiero po upływie pewnego czasu SLD nabrało dość odwagi, aby aktywnie forsować swoją wizję przeszłości. W uchwale sejmowej autorstwa posłów lewicy z okazji 25-lecia „Okrągłego Stołu” zawarta była wizja porozumienia jako wygranej wszystkich stron uczestniczących w negocjacjach. Podkreślono w niej także przekonanie o patriotyzmie wszystkich jego uczestników (25. rocznica...).

Różnice w przekazie skierowanym przez polityków poszczególnych opcji do swoich elektoratów (a więc do społeczeństwa) są na tyle poważne, że trudno je pogodzić w jednym spójnym obrazie pamięci zbiorowej. Z perspektywy 25 lat od kompromisu przy „Okrągłym Stole” można jednak zauważyć pewne zmiany w postrzeganiu porozumienia z 1989 r. W ciągu pięciu lat nieznacznie spadła liczba osób, które uznały, że kompromis ten był najlepszy w tamtym czasie (spadek z 30% na 27%) (*CBOS...*, 2014, s. 5). Nieznacznie wzrosła liczba tych którzy uważają, że porozumienie miało swoje dobre strony, ale było ono zbyt daleko idące (wzrost z 37% na 41%) (*CBOS...*, 2014, s. 5). Podniósł się także odsetek krytykujących ugodę przy „Okrągłym Stole” (z 8% do 11%) (*CBOS...*, 2014, s. 5). Nie jest tajemnicą, że najgorzej ugoda pomiędzy władzą komunistyczną a opozycją oceniona została przez wyborców PiS (25% oceniło go zdecydowanie negatywnie) (*CBOS...*, 2014, s. 3). Co ciekawe, zdecydowanie negatywnych ocen najmniej było nie wśród elektoratu SLD (15%), ale wśród głosujących na PO (1%). Przytoczone dane dowodzą wreszcie, że najsukuteczniej ze swoją narracją docierają do wyborców politycy Prawa i Sprawiedliwości.

⁹ Przed wyborami 1993 r. prezydent mówił między innymi: „[...] nie będzie ani lustracji, ani desolidaryzacji, nie będzie żadnych akcji, które trąca o odpowiedzialność zbiorową, nie będziemy burzyć pomników ani zmieniać nazw ulic”; „Gazeta Pomorska”, 14–15 sierpnia 1993 r.

Mit „Okrągłego Stołu” nieoczekiwanie przeżywa współcześnie swoją drugą młodość. Przez ostatnie kilka lat wydawało się bowiem, że podziały społeczne będą biec zgodnie z liniami nakreślonymi przez A. Dudka (*Prof. Dudek...*). Wspomniany badacz trafnie ocenia, że polskie społeczeństwo dzieliło się początkowo przede wszystkim względem podejścia do dziedzictwa minionej epoki. Parafrazując M. Żyromskiego był to podział na „komuchów” i „solidaruchów” (Żyromski, 2007, s. 399). Spór o to kto był po właściwej stronie barykady trwał tak długo, aż dla społeczeństwa (i w konsekwencji dla polityków) ważniejsze stały się ekonomiczne koszty transformacji. M. Żyromski zauważył bowiem, że na zmianach systemowych najwięcej straciła ta grupa ludzi, która walczyła przyczyniła się do jej przeprowadzenia (Żyromski, 2007, s. 399). To właśnie w wyniku bolesnych przemian ekonomicznych spopularyzował się kolejny podział, tym razem na „wygranych i przegranych transformacji”. W konsekwencji, główne partie rywalizujące o władzę szły do wyborów z konkurencyjnymi hasłami: „Polski solidarnej” i „Polski liberalnej” (Maj, 2014, s. 35). Jednocześnie warto zauważyć, że podział na „solidarnych” i „liberalnych” nie zastąpił do końca poprzedniego rozłamu. W momentach podwyższonej temperatury politycznej partie sięgały niekiedy po symbole z przeszłości opozycyjnej. Jednym z bardziej popularnych przykładów są słowa prezesa PiS wypowiedziane w Stoczni Gdańskiej w 2006 r.: „My jesteśmy tu gdzie wtedy, oni tam gdzie stało ZOMO!” (*My jesteśmy...*). Można było jednak mieć nadzieję, że w miarę upływu lat konflikt ten utraci nieco na ostrości, co przyczyni się ostatecznie do konsolidacji elit oraz załagodzenia napięć w społeczeństwie. Sytuacja uległa jednak dramatycznej zmianie 10.04.2010 r., gdy wydarzyła się katastrofa smoleńska¹⁰.

Mityzacja uczestników przemian politycznych w Polsce na przykładzie Lecha Wałęsy

Proces mityzacji w polskiej pamięci zbiorowej odbywa się nie tylko w odniesieniu do najważniejszych wydarzeń, ale dotyczy także ich pierwszoplanowych aktorów. Takim przypadkiem jest właśnie postać byłego prezydenta Lecha Wałęsy. Szczególnie ciekawą analizę obecności wspomnianego polityka w pamięci zbiorowej wykonała nie tak dawno Kamila Biskupska (Biskupska, 2012, s. 177). K. Biskupska podkreśla, że nie ma jednej, wspólnej pamięci, bowiem „pamięci” jest tyle co przeżywających je zbiorowości (Biskupska, 2012, s. 178). Nie inaczej jest w przypadku mitu Lecha Wałęsy.

Przywoływana wcześniej badaczka wskazuje, że w obrazie pamięci zbiorowej zwykłych obywateli Polski były prezydent funkcjonuje jako rewolucjonista i jako głowa państwa. W tym pierwszym przypadku dominuje dość płaski obraz nieskazitelnego romantycznego bohatera, prowadzącego „samotną” walkę z władzą (Biskupska, 2012, s. 180–184). Jak wskazuje z kolei O. Vasyuta sam Wałęsa mógł być tego świadomy,

¹⁰ Wspomniany temat zasługuje na osobne badania i ze względu na stopień skomplikowania nie został podjęty w niniejszym tekście. Jednym z nielicznych głosów naukowych, który wypowiedział się na wspomniany temat z perspektywy historycznej jest prof. Antoni Dudek (Dudek, 2013a).

bowiem w opinii badaczki świadomie nawiązywał swoim zachowaniem do postaci Józefa Piłsudskiego (Vasyuta, 2012, s. 122). W czasie kampanii prezydenckiej wspomniany polityk preferował wizerunek przewodnika mas. Jak zauważa A. Dudek, Wałęsa nalegał, aby filmować go na wiecach, a nie w czasie przemówień (Dudek, 2007b, s. 119). K. Biskupska słusznie wychwytuje, że w tym obrazie postać innych kluczowych opozycjonistów, takich jak chociażby Anna Walentynowicz, jest mało widoczna. Zupełnie inaczej postrzegany jest Lech Wałęsa jako prezydent. Zgodnie z badaniami K. Biskupskiej, w opinii respondentów rola głowy państwa go przerosła (Biskupska, 2012, s. 185). Lech Wałęsa z okresu swojej prezydentury zapamiętany został jako autokrata o dużych ambicjach, choć jednocześnie zarzuca mu się niesamodzielność (Biskupska, 2012, s. 186–189). Warto przytoczyć tu refleksję A. Dudka, że tendencja do stylizowania się na marszałka Piłsudskiego nie opuściła Wałęsy w okresie sprawowania prezydentury (Dudek, 2007b, s. 164). Wspomniany przykład dowodzi, jak duża była różnica w postrzeganiu siebie przez Wałęsę, a tym, jak był odbierany przez najbliższe otoczenie i społeczeństwo. Co ciekawe, wspomniane wizerunki prezydenta wykazują się dużą trwałością (Biskupska, 2012, s. 189).

Po 1989 r. rozpoczęła się jednak zmiana systemowa w Polsce, która pociągnęła za sobą duże koszty społeczne (Kofman, Roszkowski, 1995, s. 66–69). Jak wskazał A. Dudek, w połowie 1991 r. szacowano, że półroczne koszty utraty partnerów handlowych na wschodzie przewyższały całoroczny deficyt budżetowy kraju (Dudek, 2007b, s. 143). Głównym problemem pozostawała także niska efektywność polskiej gospodarki (Dudek, 2007b, s. 145). W opinii respondentów Wałęsa nie obronił ich przed kosztami transformacji, stąd czarno-biały obraz, zależnie od okresu działalności politycznej¹¹.

Postać Lecha Wałęsy budzi także duże emocje wśród elit politycznych. Ze względu na fakt, że był on jednym ze współautorów „Okrągłego Stołu”, funkcjonującego jako mit „bezkrwawej rewolucji” albo jako „zmowa elit”, konsekwentnie także postać byłego prezydenta ulegała mityzacji według podobnych schematów. Dla jednych, przede wszystkim dla środowisk wywodzących się z opozycji popierającej porozumienie „Okrągłego Stołu” oraz ich elektoratu, Lech Wałęsa jest bohaterem i współtwórcą wolnej Polski. Wspomniane nawiązania byłego prezydenta do postaci Józefa Piłsudskiego miały wyraźnie pokazać, że jego osoba symbolicznie przywraca tradycje II RP. W tym kontekście należy odczytywać również uroczyste odebranie przedwojennych insygniów prezydenckich w dniu 22.12.1990 r. z rąk Ryszarda Kaczorowskiego, ostatniego prezydenta na uchodźctwie (Dudek, 2007b, s. 130). Także obecnie, jak podkreśla A. Dudek, Wałęsa pozostaje symbolem walki Polaków o wolność i legendarnym przywódcą „Solidarności” i nikt mu tego nie odbierze (*Dudek: Wałęsa...*). Konsekwentnie, elity polityczne identyfikujące „Okrągły Stół” jako sukces odrzucają próby reinterpretacji przeszłości oraz postaci byłego prezydenta. Dobrą ilustracją tej postawy jest wypowiedź D. Tuska z 7 listopada 2007 r., nawiązująca do pojawiających się głosów o agenturalnej przeszłości Lecha Wałęsy: „[...] Tacy ludzie, którzy usiłują

¹¹ Wspomniane rozczarowanie stało się widoczne w rezultatach wyborów prezydenckich w 1995 r., kiedy Polacy opowiedzieli się za Polską „postkomunistyczną”, rezygnując z „postsolidarnościowej” (Jasiewicz, 1996, s. 14–16).

niszczyć autorytet Polski i życia publicznego w Polsce wewnątrz i za granicą, zostaną z tego bezlitośnie rozliczeni” (*Tusk: Wałęsa...*).

Do rozwoju negatywnego obrazu mitu byłego prezydenta, przyczyniła się bez wątpienia „Wojna na górze”, czyli seria konfliktów w łonie środowiska opozycyjnego, rozpoczęta niebawem po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Polami konfliktów była z jednej strony rywalizacja pomiędzy Lechem Wałęsą a premierem, a z drugiej postulat niepodległościowego skrzydła opozycji, dotyczące rozliczenia dawnej elity komunistycznej i przestępstw minionego okresu. Jednym z przedstawicieli tego środowiska był Jarosław Kaczyński (Dudek, 2007b, s. 93–95). Decyzje ówczesnego prezydenta, obliczone na pozyskanie radykalnych opozycjonistów odbierane były przez umiarkowanych działaczy jako śmiertelne zagrożenie układu „Okrągłego Stołu”, co na jednym ze spotkań wprost wyraził Adam Michnik (Dudek, 2007b, s. 105). Zerwanie współpracy przez byłego prezydenta z Jarosławem Kaczyńskim oraz odwołanie rządu Jana Olszewskiego podejmującego akcję lustracyjną razem z Antonim Macierewiczem wzmocniło jeszcze przekonanie wśród części opozycji o tym, że Lech Wałęsa wsparł „zmowę elit” jaką było porozumienie przy „Okrągłym Stole” (Dudek, 2007b, s. 207–210). Przekonanie o tym, że środowisko opozycyjne, które doszło do porozumienia z komunistami zawłaszcza pamięć zbiorową i fałszuje historię Polski po 1989 r. jest nadal popularne wśród części społeczeństwa, popierającej prawą stronę sceny politycznej. Jednym z wymownych przykładów jest wypowiedź Piotra Semki, który już w 2000 r. wskazywał na narzucenie przez ówczesną elitę polityczną jedynej wizji przeszłości, niedopuszczającej żadnych prób reinterpretacji (Semka, 2000). Sytuacja uległa jeszcze większej polaryzacji po tym, jak IPN upublicznił 22.02.2016 r. teczkę TW „Bolek”, którego identyfikowano właśnie z Lechem Wałęsą. Komentując wydarzenia sprzed 25 lat Antoni Macierewicz wypowiedział się o postaci byłego prezydenta w ten sposób: „Tak kształtował się system niesprawiedliwości społecznej, oparty był na fałszu i kłamstwie, którego fundamentem była m.in. zakłamana historia Lecha Wałęsy. Zamiast prawdziwych herosów Solidarności takich jak Anna Walentynowicz, tworzono legendę ludzi, którzy się złamali i poszli na współpracę z komunistami” (*Macierewicz...*). Odnosząc się zaś do samej legendy lidera „Solidarności” cytowany polityk dodał jeszcze: „Nie będzie już legendy Lecha Wałęsy. Odejdzie on w przeszłość, tak jak na to zasłużył. 37 proc. Polaków ma jasność co do rzeczywistej roli Lecha Wałęsy i co do roli całej tej pseudo elity budującej swoją karierę na kłamstwie” (*Macierewicz...*).

Podsumowując mity dotyczące „Okrągłego Stołu” oraz „Lecha Wałęsy”, można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, pamięć zbiorowa o byłym prezydencie zakorzeniona jest nie w jednej, ale w dwóch „pamięciach zbiorowych”. A. Dudek słusznie zauważa, że elity opozycyjne nie tylko są podzielone w kwestii bieżących spraw, ale także zapamiętały cały proces przemiany ustrojowej w Polsce zupełnie inaczej, co przesądza o ich niezdolności do współpracy (Dudek, 2007b, s. 166). Niestety, wspomniany rozłam przyczynił się do powstania ostrych konfliktów także w społeczeństwie. Jak zauważył E. Wnuk-Lipiński objawia się on przede wszystkim w niskim poziomie zaufania społecznego. Według różnych badań wskaźnik ten wynosi, w zależności od badanej grupy, od 10% do 23% (Wnuk-Lipiński, 2014, s. 10). Wspomniany

ostry podział społeczeństwa, przebiega przede wszystkim po linii sympatii politycznych. Cytowany socjolog słusznie podkreśla, że najbardziej martwi fakt wytworzenia odmiennych percepcji rzeczywistości społecznej: „to, co w jednym opisie jest sukcesem, w opozycyjnej interpretacji jest klęską [...]. Żywi te podziały nie tyle odmiennosc programów, ile głęboka, wzajemna niechęć” (Wnuk-Lipiński, 2014, s. 10). Opisywane zjawisko jest realnym kosztem podziałów wśród polityków i to właśnie ono dowodzi, że elity polityczne w Polsce mają przed sobą jeszcze dużo pracy, szczególnie na polu kultury politycznej.

Podsumowanie

Reasumując, na chwilę obecną, nie ma podstaw, aby uznać polskie elity polityczne za w pełni skonsolidowane. Politycy reprezentujący największe partie nie dzielą obecnie tych samych wartości w odniesieniu do standardów sprawowania władzy. Wydaje się bowiem zasadne uznać, że dla największych partii politycznych istotniejszą sprawą jest konsolidacja władzy, niż porządek ustrojowy. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż w polskim przypadku przywództwo polityczne opiera się na zdolnych i charyzmatycznych jednostkach, a nie na ustalonych rolach instytucjonalnych.

W środowisku największych polskich partii politycznych istnieje również duża różnica w interpretacji przeszłości. Przykład kompromisu przy „Okragłym Stole” pokazuje, iż pamięć zbiorowa polskich elit uległa pluralizacji, bowiem część polityków zapamiętała wspomniany proces jako „bezkrwawą rewolucję”, a część jako „zmowę elit”. Podobnie ma się sprawa z postacią Lecha Wałęsy. Dla jednych był prezydent, bohaterem, zaś dla innych przykładem działacza, który układając się z komunistami sprzeniewierzył się postulatowi części opozycjonistów.

Opisane w tekście działania ze strony elit władzy nie pozostają bez wpływu na społeczeństwo. Niemożność osiągnięcia porozumienia przez największe partie polityczne przekłada się również na charakter komunikacji pomiędzy nimi a ich wyborcami. W konsekwencji, elektorat skłóconych elit przejmuje ukierunkowaną narrację dotyczącą bieżących wydarzeń, z którą się utożsamia. W przeciwieństwie jednak do polityków wyborcy podchodzą do przekazu emocjonalnie, co prowadzi do podziałów i konfliktów społecznych. Polski model sprawowania władzy poprzez silne przywództwo nie stwarza także dogodnych warunków do budowania autorytetu instytucji państwowych, ponieważ punktem odniesienia stają się dla obywateli poszczególni liderzy polityczni.

Analiza badanych mitów pozwala stwierdzić, że także pamięć zbiorowa społeczeństwa polskiego jest mocno spluralizowana. Przedstawiciele dwóch największych partii politycznych propagują dwie odrębne wersje historii, co sprawia, że społeczeństwo znajduje w niej jedynie kolejne źródło podziałów. Należy również zauważyć, że choć pluralizacja pamięci zbiorowej w Polsce może wiązać się z tymczasową korzyścią dla partii politycznych, to wspomniane zjawisko uniemożliwia w praktyce prowadzenie skutecznej polityki pamięci w skali kraju i polityki historycznej w wymiarze międzynarodowym. Trudno bowiem budować spójny przekaz wobec własnych obywateli i zagranicznych sąsiadów, gdy nie istnieje jedna wizja przeszłości.

Bibliografia

- 12 godzina pracy nad nowelizacją o TK w sejmowej komisji, <http://www.pap.pl/aktualnosci/debaty/news,448665,12-godzin-pracy-nad-nowelizacja-o-tk-w-sejmowej-komisji.html>, 13.08.2016.
25. rocznica Okrągłego Stołu. Konflikt wokół uchwały, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1042297,25-rocznica-Okraglego-Stolu-Konflikt-wokol-uchwaly>, 13–15.08.2016.
- Bereś W., Skoczylas J. (1991), *General Kiszczak mówi... Prawie wszystko*, Warszawa.
- Bichniewicz M., Rudnicki P. M. (1993), *Czas na zmiany. Z Jarosławem Kaczyńskim rozmawiają Michał Bichniewicz i Piotr M. Rudnicki*, Warszawa.
- Biskupska K. (2012), *Lech Wałęsa – bohater czy marionetka?*, w: *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studia i materiały*, t. 1, red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń.
- Bronisław Komorowski o sukcesach i porażkach III RP. Nie ma wolności bez nowoczesności, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1579809,1,bronislaw-komorowski-o-sukcesach-i-porazkach-iii-rp.read>, 5.04.2016.
- Brzechczyn K. (2011), *Kompromis przy Okrągłym Stole. Próba Modelu*, w: *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej. Studia i materiały poznańskiego IPN*, red. K. Brzechczyn, t. 14, Poznań.
- CBOS (2014), *Dwudziesta Piąta Rocznic Obrad Okrągłego Stołu. Komunikat z badań*, nr 16, Warszawa.
- Cenciekiewicz S. (2010), *Anna Solidarność. Życie i działalność Anny Walentynowicz na tle epoki (1929–2010)*, Poznań.
- Dudek A. (2007a), *Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, nr 6/1 (11), red. R. Wnuk, Warszawa.
- Dudek A. (2007b), *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków.
- Dudek A. (2011), *Historia i polityka w Polsce po 1989 roku*, w: *Historycy i politycy. Polityka pamięci w III RP*, red. P. Skibiński, T. Wiścicki, M. Wysocki, Warszawa.
- Dudek A. (2013a), *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków.
- Dudek A. (2013b), *Opracowanie Zespołu Analiz MSW na temat stanu grup i struktur konspiracyjnych w Polsce po X Zjeździe PZPR*, w: *Zmierzch Dyktatury. Polska lat 1986–1989 w świetle dokumentów*, t. 1, Warszawa.
- Dudek A. (2014), *Reglamentowana Rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków.
- Dudek: *Wałęsa, bez względu na wszystko, nie zmieni swojego stanowiska w sprawie „Bolka”*, <http://www.tvp.info/24075245/dudek-walesa-bez-wzgledu-na-wszystko-nie-zmieni-swojego-stanowiska-w-sprawie-bolka>, 13–18.08.2016.
- Etzioni-Halevy E. (1989), *Fragile Democracy: On the Use and Abuse of Power in Western Societies*, New Brunswick–New Jersey.
- „Gazeta Pomorska”, 14–15.08.1993.
- Gruszcak A. (1996), *Regulacja konfliktów w procesie konsolidacji demokracji – perspektywa funkcjonalna*, „Studia Polityczne”, nr 5.
- Higley J., Gunther R. (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge.
- Higley J., Pakulski A. (2012), *Elite Power Games and Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*, „Historical Social Research”, t. 37, nr 1 (139), red. W. H. Schröder, Kolonia.
- Jasiewicz K. (1996), *Wybory prezydenckie 1995 roku a kształtowanie się polskiego systemu partyjnego*, „Studia Polityczne”, nr 5.

- Kofman J., Roszkowski W. (1995), *Transformacja gospodarcza państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1989–1994*, „Studia Polityczne”, nr 4.
- Kołąkowski L. (2002), *O Prawie Naturalnym*, w: *Ius et Lex*, red. J. Kochanowski, Warszawa.
- Komorowski: byłem zdecydowanym przeciwnikiem Okrągłego Stołu, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/856963,Komorowski-bylem-zdecydowanym-przeciwnikiem-Okraglego-Stolu,5.04.2016>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kraśko N. (1996), *Sojusz Lewicy Demokratycznej – legitymizacja przeszłości*, w: *O czasie, politykach i czasie polityków*, red. E. Tarkowska, Warszawa.
- Lewis C. S. (1980), *Mere Christianity*, Nowy Jork.
- Macierewicz: to koniec legendy Wałęsy. Odejdzie w przeszłość, <http://www.tvp.info/24127797/macierewicz-to-koniec-legendy-walesy-odejdzie-w-przeszlosc>, 13–16.08.2016.
- Maj P. (2014), *Uwarunkowania rywalizacji politycznej Platformy Obywatelskiej RP i Prawa i Sprawiedliwości*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3.
- Matuszenko A. (2011), *Transformacja elity rządzącej jako czynnik zmiany reżimu politycznego w Polsce*, w: *Studia Politologica Ucraino-Polona*, red. W. Horbatenko, I. Stawowy-Kawka, nr 1, Żytomierz.
- My jesteśmy tu gdzie wtedy, oni tam gdzie stało ZOMO, <https://www.youtube.com/watch?v=MYbNcd0LyU4>, 13–16.08.2016.
- Nye J. S. (1990), *Soft Power*, „Foreign Policy”, nr 80.
- Nye J. S. (2004), *Soft Power: The Means to Success In World Politics*, Nowy Jork.
- Olszewski E. (2013), *Pamięć Społeczna i polityka historyczna w programach partii politycznych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- PiS za uchwałą: Okrągły Stół miał znaczenie taktyczne, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/776067,pis-za-uchwala-okragly-stol-mial-znaczenie-taktyczne.html>, 5.04.2016.
- Polak B., Ruman J., Sołtysiak G., Trembicka K. (2004), *Stół bez kantów. O genezie roku 1989, Okrągłym Stole i agonii komunizmu*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej”, nr 4.
- Posłowie PiS zagłosowali za poprawką opozycji do ustawy o prokuraturze. Piotrowicz: Co wy robicie?, <http://wyborcza.pl/1,75398,19546383,poslowie-pis-zaglosowali-za-poprawka-opozycji-do-ustawy-o-prokuraturze.html>, 13.08.2016.
- Prof. Dudek: podział posmołeński będzie obecny przez długie lata, <http://fakty.interia.pl/polska/news-prof-dudek-podzial-posmolenski-bedzie-obecny-przez-dlugie-la,nId,945822>, 13–16.08.2016.
- Semka P. (2000), *Sierpniowe déjà vu*, „Życie”, 18.08.2000.
- SLD chce uczcić Okrągły Stół. PiS: To trochę niezręczne, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/450006,rocznica-okraglego-stolu-politycy-spieraja-sie-o-uchwale-sejmu.html>, 14.08.2016.
- Stan wojenny w dokumentach władz PRL 1980–1983 (2001), wybór, wstęp i oprac. B. Kopka, G. Majchrzak, Warszawa.
- Stan Wojenny w Polsce 1981–83 (2003), t. 6, red. A. Dudek, Warszawa.
- Trembicka K. (2005), *Okrągły stół jako forma porozumienia w Europie środkowowschodniej w latach 1989–90*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2.
- Tusk: Wałęsa diamentem, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,4975819,20071108RP-DGW,Tusk_Walesa_diamentem,.html, 13–16.08.2016.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie upamiętnienia 26. rocznicy wprowadzenia stanu wojennego, M.P. 2007, poz. 1084.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2015, poz. 1041.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2015, poz. 1042.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1993, Nr 105, poz. 481.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015, poz. 1928.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, Dz. U. 1999, Nr 35, poz. 321 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015, poz. 2217.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015, poz. 1064.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 83 (powołanie Trybunału Konstytucyjnego).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1985, Nr 22, poz. 98 (ustawa szczegółowa).
- Vasyuta O. (2012), *Mit jako fenomen współczesnej polityki*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy: Nauki Społeczne”, nr 1.
- Wasilewski J. (1998), *Elite Circulation and Consolidation of Democracy in Poland*, w: *Postcommunist elites and democracy in Eastern Europe*, red. J. Higley, J. Pakulski, W. Wesołowski, Basingstoke.
- Wnuk-Lipiński E. (2014), *25 lat po przełomie*, „Wolność i Solidarność”, nr 7.
- Zapis prac Komisji Ustawodawczej z dnia 22 grudnia 2015 r. nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=listaglos&IdDnia=1492>, 13.08.2016.
- Żyromski M. (2007), *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań.
- Żyromski M. (2011), *Idea kolegialnej władzy wykonawczej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- Żyromski M. (2012), *Legitymacja czy legitymizacja władzy. Doświadczenia państw Europy Środkowej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 3.

Poglądy i postawy społeczeństwa polskiego sprzyjające „dobrej zmianie”

Streszczenie: Podstawowe pytanie, na które podjęto próbę odpowiedzi w niniejszym tekście, dotyczy tego, co zadecydowało o zwycięstwie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości i dalej wpływa na relatywnie duże poparcie dla tej partii. Odpowiedzi doszukujące się zasadniczych przyczyn w zniechęceniu do poprzednich rządów czy sposobie prowadzenia kampanii wyborczych w 2015 roku wydają się niewystarczające. Zasadniczych powodów poparcia dla PiS należy bowiem upatrywać w poglądach i postawach społeczeństwa oraz w zmianach zachodzących w tym zakresie, m.in. pod wpływem działań PiS podejmowanych po 2010 roku. Przede wszystkim pogłębił się poziom delegitymizacji systemu politycznego, poczucie niesprawiedliwości, nasiliły się postawy ksenofobiczne, konserwatywne, uznanie dla tradycyjnych wartości, utrzymuje się wysoki poziom autorytaryzmu, ambiwalentny stosunek do demokracji, a także jeszcze inne czynniki sprzyjające poparciu dla PiS. Wskazanie wybranych postaw i poglądów obecnych w świadomości społeczeństwa sprzyjających poparciu dla PiS jest przedmiotem niniejszego tekstu.

Słowa kluczowe: program PiS, delegitymizacja systemu politycznego, świadomość polityczna, poczucie niesprawiedliwości

Wprowadzenie

Prawo i Sprawiedliwość w zapowiedziach przedwyborczych, ale przede wszystkim w polityce realizowanej po wygraniu wyborów, wyraźnie odchodzi od dotychczas urzeczywistnianego modelu demokracji. Zakładając, że ewolucja oznacza ukierunkowany proces rozwoju można uznać, że stanowi to przerwanie tego procesu, trwającego (choć nie bez pewnych odchyłeń) od 1989 roku. Dzieje się to w oparciu o relatywnie duże przyzwolenie społeczne wyrażone w wyborach (także prezydenckich), umożliwiające samodzielne sprawowanie władzy, wyrażane nadal w sondażach ankietowych. W związku z tym zasadne jest podjęcie próby odpowiedzi na często stawiane pytanie, co zadecydowało i dalej wpływa na wielkość tego poparcia. Odpowiedzi doszukujące się zasadniczych przyczyn w zniechęceniu do poprzednich rządów czy sposobie prowadzenia kampanii wyborczych wydają się niewystarczające. Można przychylić się do zdania autorów *Diagnozy społecznej 2015*, według których zasadniczych powodów poparcia dla PiS należy upatrywać w zmianach świadomości następujących od 2011 roku – wzroście postaw ksenofobicznych, konserwatywnych, uznania dla tradycyjnych wartości obserwowanego przede wszystkim w młodym pokoleniu. Jednak również to wyjaśnienie będzie niekompletne, jeśli pominięte zostaną takie elementy, jak obniżenie poziomu legitymizacji istniejącego systemu politycznego następujące m.in. w wyniku działań PiS, istnienie silnego po-

czucia niesprawiedliwości, utrzymywanie się wysokiego poziomu autorytaryzmu, ambiwalentnego stosunku do demokracji, a także jeszcze inne. Wskazanie tych czynników będzie przedmiotem niniejszego tekstu¹.

Wypowiedzi wielu prominentnych członków PiS oraz organizowanie przez tę partię różnych konferencji, spotkań, demonstracji czy obchodów kolejnych miesięcznic katastrofy smoleńskiej, w trakcie których ostro krytykowano sprawujących władzę i istniejący system polityczny, były jednym z czynników w istotny sposób przyczyniających się do obniżenia poziomu jego legitymizacji². Działania tego rodzaju nasiliły się szczególnie po wyborach prezydenckich w 2010 roku, organizowała je nie tylko sama partia, ale także szereg stowarzyszeń i ruchów z nią sprzymierzonych i wspierających jej działania. Zakładając, że legitymizacja jest procesem złożonym, zachodzącym na wielu powiązanych ze sobą płaszczyznach można stwierdzić, że podważanie prawomocności w części z nich (a nawet w jednej) wpływa na obniżenie ogólnego poziomu legitymizacji. W przypadku działań PiS kwestionowane były właściwie wszystkie elementy systemu politycznego, co łącznie musiało dać efekt wzmocnienia. Za apogeum działań delegitymizujących można uznać przebieg kampanii wyborczych w 2015 roku, choć wszystkie zasadnicze elementy krytyki istniejącego stanu rzeczy oraz plan dokonania zasadniczych zmian zawarto już w Programie PiS z 2014 roku. Również przyjmując, że „Porządek społeczny jest uprawomocniony jeśli przynajmniej część ludności uznaje go za wzorowy i wiążący, zaś inna część nie konfrontuje istniejącego porządku z wizją alternatywnego ładu również jako wzorowego” (*Legitymizacja...*, 1988, s. 259), można uznać, że program ten taką wizję zawierał, a zatem podważał legitymację istniejącego systemu.

Program PiS jako czynnik delegitymujący system polityczny III RP

Program praktycznie w całości został skonstruowany w ten sposób, że każda jego część zaczyna się od stwierdzenia, że rząd koalicji PO-PSL w danym zakresie działał źle i należy to zasadniczo zmienić (*Program...*). Jednak najbardziej istotna z punktu widzenia delegitymizacji istniejącego systemu jest część zatytułowana *Diagnoza*, zawierająca zasadniczą krytykę i negację III RP (z wyłączeniem okresu władzy PiS w latach 2005–2007). Ukształtowany w trakcie transformacji system jest traktowany jako konty-

¹ Należy przy tym pamiętać o charakterze opinii publicznej, który dobrze scharakteryzował John Zaller pisząc, że mamy do czynienia nie z jedną a z wieloma wersjami opinii publicznej, ujawniającymi się w zależności od zadawanych pytań i innych czynników (Zaller, 1998, s. 221–223).

² O legitymizacji najprościej można powiedzieć, że oznacza postawy wyrażające akceptację istniejącego porządku. Seymour M. Lipset pisał: „Legitymizacja obejmuje zdolność systemu do wytworzenia i podtrzymywania przekonania, że istniejące instytucje polityczne są dla społeczeństwa najlepsze” (Lipset, 1998, s. 82). Zdaniem wielu autorów legitymizacja jest procesem złożonym, obejmuje kilka wymiarów (płaszczyzn), które niekoniecznie muszą być ze sobą spójne; m.in. Robert Dahl stwierdził, że „rząd ma «legitymizację», jeśli ludzie, do których jego rozkazy są skierowane, uważają, że struktura, procedury, akty, decyzje, programy, funkcjonariusze i przywódcy rządowi posiadają cechę «prawości», przyzwoitości lub dobra moralnego” (Dahl, Stinebrickner, 2007, s. 99), podobne koncepcje można znaleźć u Davida Eastona i Davida Beethama.

nuacja poprzedniego, w której wcześniejsze „patologie nie osłabły, lecz nabierały siły”, występowała korupcja „będąca swoistym urynkowaniem i prywatyzacją funkcji państwa”, w nowej stratyfikacji społecznej na szczytach znaleźli się w dużej mierze ludzie wywodzący się z dawnej nomenklatury, znaczną rolę odgrywały kontakty ze służbami specjalnymi. W takiej sytuacji demokracja i rynek nie mogły działać w sposób właściwy, a odejście od założeń, które instytucje te powinny realizować „było tak znaczne, że można mówić o nowej jakości systemowej, nazwanej postkomunizmem. [...] Patologia aparatu państwowego łączyła się z patologią rynku oraz z przestępczością zorganizowaną” (*Program...*, s. 16). Oprócz działania na rzecz realizacji własnych partykularnych interesów „nowo-stara” elita podporządkowywała się wpływom zewnętrznym, kwestionowała wartość polskości i przeciwstawiała ją europejskości, taką postawę nazywa się „postkolonializmem” – „rezygnacja znacznej części elity z lojalności wobec państwa polskiego jest bez wątpienia poważną cechą systemu utworzonego po 1989 roku” (*Program...*, s. 17). Dalej mówi się o „przemyśle pogardy” utworzonym przez PO, media głównego nurtu, przy udziale służb specjalnych, skierowanym przeciwko rządowi PiS i wywodzącemu się z tej partii prezydentowi, o stosowanej manipulacji i ukształtowaniu się systemu Tuska, zagrażającego demokracji, prawom obywatelskim „i wszystkim, co decyduje o zdrowym, wszechstronnym i zrównoważonym rozwoju naszej ojczyzny”, w którym celem nadrzędnym było utrzymanie władzy (*Program...*, s. 18). Realizując interesy wewnętrznych i zewnętrznych grup nacisku ignorowano interesy i racje społeczeństwa jako całości i wielkich grup społecznych.

Głoszona ideologia liberalna w praktyce była czymś w rodzaju darwinizmu społecznego, a wolność jednostki oznaczała przyzwolenie na łamanie norm społecznych. Obejmowała „lekceważący i wręcz niechętny stosunek do państwa jako zorganizowanej wspólnoty, ale także bytu historycznego i wartości moralnej” oraz „dążenie do wyprzedaży majątku narodowego” (*Program...*, s. 19). Dalej, analizując politykę gospodarczą podkreślano, że system ulegał degeneracji, była zgoda na korupcję, występowała niebywała niesprawność rządu, podejmowano szkodliwe decyzje gospodarcze, podano szereg przykładów błędnych – zdaniem autorów programu – działań i decyzji. Następnie mówi się o pewnej niechęci do posługiwania się pojęciem narodu, prowadzonej dekonstrukcji tożsamości narodowej (w edukacji, kulturze, mediach), manipulacji i fałszowaniu historii, degeneracji mediów publicznych, destrukcyjnym oddziaływaniu na rozwój nauki i naruszaniu wolności poszukiwań intelektualnych. W analizie sposobu funkcjonowania państwa, zatytułowanej *Psucie mechanizmu i procedur demokratycznych*, mowa jest m.in. o stworzeniu nowej nomenklatury, zwalczaniu mechanizmów kontrolnych w systemie, zwalczaniu PiS i opozycji w ogóle, podporządkowywaniu rządowi mediów, relatywizmie w działaniu wymiaru sprawiedliwości, złej sytuacji w służbach specjalnych, najpoważniejszym kryzysie samorządu terytorialnego pod rządami PO-PSL, osłabieniu wojska. „Obniżenie podmiotowości Polski w środowisku międzynarodowym” – oznacza klientelizm wobec Niemiec, ustępstwa wobec Rosji („Tragedia smoleńska, niezależnie od jej przyczyn, stała się wielkim upokorzeniem państwa polskiego i Polaków”) (*Program...*, s. 42) i kontakty z Rosją będące dowodem uzależnienia, osłabienie więzi ze Stanami Zjednoczonymi.

W zakończeniu *Diagnozy* można przeczytać m.in.: „»System Tuska« jest wypaczeniem istoty demokracji zarówno w odniesieniu do jej treści, jak również procedur i mechanizmów charakteryzujących ten ustrój polityczny. Ponadto »system Tuska« ujawnił już swój antyrozwojowy charakter, blokujący możliwość osiągania pozytywnych zmian gospodarczych i społecznych. Z tych powodów program Prawa i Sprawiedliwości na najbliższe lata nie jest wyrazem ani kontynuacji, ani reformowania dotychczasowego systemu. Jesteśmy zwolennikami głębokich i konsekwentnych zmian” (*Program...*, s. 44).

Tak dalece rozbudowana negacja III RP, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich ośmiu lat, powtarzana przez działaczy PiS przy różnych okazjach i w formach dostosowywanych do konkretnych odbiorców, musiała silnie oddziaływać na znaczną część elektoratu, dając podstawę do delegitymizacji istniejącego systemu. Można też dodać, że oprócz powyższego na emocje mogła w znaczący sposób wpływać nieustannie obecna teoria zamachu smoleńskiego, połączona z oskarżeniami premiera i innych przedstawicieli władzy o zdradę.

Delegitymizacja systemu politycznego przez społeczeństwo

Scharakteryzowane wyżej wypowiedzi musiały trafiać na podatny grunt, gdyż już od pewnego czasu spora część społeczeństwa wyrażała niezadowolenie z istniejącego stanu rzeczy. Wyniki badań przedstawione przez Krystynę Skarżyńską, dotyczących m.in. moralnej legitymizacji systemu, świadczą o deficycie legitymizacji istniejącym, w większym czy mniejszym stopniu, dość długo. Odpowiedzi, jakie uzyskano w 2011 roku na poszczególne pytania składające się na skalę legitymizacji systemu, były m.in. następujące:

- polski system polityczny działa tak, jak powinien – tak 14%, nie 79,8%;
- ludzie w Polsce na ogół mają to, na co zasługują – tak 35,3%, nie 59,9%;
- w Polsce każdy ma równe szanse, by być bogatym i szczęśliwym – tak 25,7%, nie 71,3%;
- nasze społeczeństwo urządzone jest sprawiedliwie – tak 20,6%, nie 72,6%;
- organizacja społeczeństwa wymaga radykalnej zmiany – tak 72%, nie 20% (Skarżyńska, 2012, s. 537–538).

W oparciu o powyższe wyniki można powiedzieć, że blisko 3/4 badanych nie uznawało polskiego systemu politycznego za najlepszy, a więc zasługujący na poparcie. Oznacza to, że spora część społeczeństwa nie przyjęła ideologicznych uzasadnień istniejącego systemu i równocześnie z rosnącym poziomem zadowolenia z większości aspektów życia, występowało przekonanie o konieczności dokonania znaczących zmian. Jeśli chodzi o oceniających sytuację inaczej, to charakterystyczny jest jeden z wniosków sformułowanych przez K. Skarżyńską: „osoby akceptujące rywalizację i cynizm w postępowaniu z ludźmi oraz wysoko ceniące dobra materialne silniej legitymizują aktualny porządek ekonomiczno-polityczny niż osoby odrzucające społeczny darwinizm i materializm” (Skarżyńska, 2012, s. 537).

Potwierdzeniem mogą być wyniki badań CBOS z 2015 roku, w których 31% badanych wybrało odpowiedź, że polski system polityczny jest zły i wymaga zasadniczych

zmian, a 41% stwierdziło, że nie jest zbyt dobry i wymaga wielu zmian (tylko 1% respondentów uznał, że zmiany nie są potrzebne). Był to najwyższy poziom delegitymizacji poczynsany od stycznia 1989 roku, a odpowiedzi na pytanie, co należałoby zmienić wskazywały, że społeczeństwo w większości jest niezadowolone przede wszystkim z polityków i oczekiwałoby zmian polegających na ich wymianie oraz ograniczeniu ich wieloaspektowo rozumianych możliwości działania (*Postulaty...*).

Do zbliżonych wniosków świadczących o pewnej podatności społeczeństwa na negację dokonań III RP może również prowadzić odpowiedź na pytanie o ocenę zmian zachodzących od 1989 roku. Pogląd, że zmiany się nie udały ujawniło w 2015 roku 37,8% (na marginesie – wskaźnik ten jest wyjątkowo zbliżony z odsetkiem głosów uzyskanych przez PiS w wyborach), natomiast przekonanych, że się udały było 16,1% respondentów. Zastanawiać może ilość niezdecydowanych, wybierających odpowiedź „trudno powiedzieć” – 46,7% (Czapiński, 2015b, s. 321). Charakterystyka respondentów twierdzących, że zmiany się nie udały jest zbliżona z charakterystyką elektoratu PiS, także pod względem regionalnym (przede wszystkim małopolskie, podkarpackie i podlaskie, a zatem przynajmniej w przypadku dwóch pierwszych nie są to regiony najsłabiej rozwinięte).

Działania całego środowiska PiS delegitymizujące istniejący system współwystępowały również z obecnym u znacznej części społeczeństwa poczuciem niesprawiedliwości. Można sądzić, że jest to efekt częstego utożsamiania sprawiedliwości społecznej z równością przy jednoczesnym istnieniu ocenianego jako zbyt duże zróżnicowania społecznego. W badaniach dotyczących oceny wysokości zarobków różnych grup zawodowych okazało się, że postulowana rozbieżność zarobków dopuszcza jedynie siedmiokrotność, a w zdecydowanej większości przypadków jest mniejsza niż czterokrotność. Dla porównania, są to proporcje uznawane za właściwe w okresie gomułkowskim, a zatem w czasie tzw. małej stabilizacji. W 2010 roku różnice między biednymi a bogatymi oraz różnice zarobków jako zbyt duże oceniano ok. 90%, przy czym zbliżony odsetek respondentów (77%) uważał, że zmniejszanie różnic w zarobkach powinno być obowiązkiem rządu (*Opinia...*). Autorzy raportu CBOS z 2012 roku stwierdzili m.in., że „Dla zdecydowanej większości badanych (74%) równość jest ważniejsza niż wzrost gospodarczy [...], przy czym niemal połowa (49%) jest wyraźnie przekonana, że uchronienie społeczeństwa przed zbyt dużym rozwarstwieniem jest ważniejsze niż dobrobyt. Tylko co dziewiąty respondent (11%) przykłada większą wagę do szybkiego bogacenia się niż do równości” (*Polacy...*, s. 1). Przy istnieniu tego rodzaju przekonań w próżnię mogła trafiać i najprawdopodobniej trafiała argumentacja PO (obecna także w kampaniach wyborczych w 2015 roku) operująca różnymi wskaźnikami wzrostu gospodarczego, mającymi udowodnić skalę dokonującego się według tej partii postępu społecznego.

Przekonanie o występującej w Polsce niesprawiedliwości wyraża się, w sposób chyba najbardziej motywujący do działań na rzecz zmiany istniejącego stanu, w ocenie własnych zarobków. W badaniach przeprowadzonych w 2014 roku (na bardzo dużej próbie N=125 624) na pytanie, czy uważasz swoje zarobki za sprawiedliwe uzyskano następujący rozkład odpowiedzi: zdecydowanie tak – 4%, raczej tak – 34%, raczej nie – 39%, zdecydowanie nie – 23%. Zatem przeważająca większość społeczeństwa mia-

ła poczucie istniejącej w systemie wynagradzania niesprawiedliwości. Swoje zarobki jako niesprawiedliwe częściej oceniały kobiety, pracownicy szeregowi, mniej zarabiający, tacy, których zarobki uległy obniżeniu. Jako bardzo niepokojący można uznać fakt, że wśród osób zarabiających poniżej 2800 zł aż 84% uważało swoje wynagrodzenie jako niesprawiedliwe – musi to rodzić frustrację. Jednocześnie okazało się, że przy ocenie własnych zarobków uwzględnia się przede wszystkim ich wysokość, a nie takie czynniki, jak np. zaangażowanie w pracę czy umiejętności. Warto też przytoczyć następujący komentarz autorów badania: „Jak wynika z powyższych danych, mamy dość specyficzne podejście do oceny sprawiedliwości swojego wynagrodzenia. Oceniając płace w zdecydowanie większym stopniu zwracamy uwagę na ich wysokość niż na inne obiektywne czynniki decydujące o sprawiedliwości systemów wynagradzania” (*Czy nasze...*). Jeśli przede wszystkim uwzględnia się wysokość zarobków, to najprawdopodobniej kryterium stanowią zarobki pracowników dobrze uposażonych, co oznacza, że wysokie jest poczucie deprywacji, a za sprawiedliwe mogłoby zostać uznane jedynie podniesienie zarobków (a może, uwzględniając to, co zostało powiedziane wyżej, ich zrównanie).

Wybrane poglądy wzmacniające poparcie dla PiS

Jednym z charakterystycznych elementów obecnego w społeczeństwie polskim sposobu postrzegania społeczeństwa jest odmawianie niektórym ludziom i grupom prawa do szacunku, ich moralna dyskryminacja, czyli uznanie, że są gorsi. Postawę taką autorzy *Diagnozy społecznej 2015* przypisują niemal połowie społeczeństwa (46,5%) (Czapiński, 2015b, s. 317), a zatem niemal połowa jest podatna na stosowaną często przez PiS retorykę zawierającą dychotomiczny obraz społeczeństwa, w którym podział ściśle wiąże się z wartościowaniem w kategoriach moralnych: my-dobrzy, oni-źli. Podział taki jest jednym z elementów negatywnego kapitału społecznego, zasobu przeciwdziałającego rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego (silnie w świadomości społeczeństwa są obecne także inne elementy negatywnego kapitału społecznego – korupcja, szczególnie wśród polityków, nepotyzm oraz przekonanie, że nie ma politycznej woli zwalczania tych patologii). Podział tego rodzaju leży także u podstaw procesu odrzucenia społecznego, w którym jednym z początkowych etapów jest pejoratywna ocena, a który może ostatecznie prowadzić do fizycznej eksterminacji (Sztopmka, 2012, s. 301–302).

Autorzy *Diagnozy* stwierdzili, że skala dominacji społecznej będąca narzędziem mierzącym siłę orientacji nierównościowej jest dobrym instrumentem do oceny postaw ksenofobicznych, autorytarnych i rasistowskich. Orientacja na dominację wiąże się z uprzedzeniami wobec obcych, autorytarnym wychowaniem dzieci i akceptacją kary śmierci: „Mamy zatem do czynienia z syndromem postawy autorytarnej, odrzucającej moralną równość ludzi, niechętną wobec obcych, przedmiotowo traktującą słabszych (dzieci) i odbierającą prawo do życia groźnym, przestępcom” (Czapiński, 2015b, s. 317). Syndrom ten stwierdzono u niecałych 17% respondentów, których można chyba uznać za radykalną prawicę (zdaniem autora), a więc za trzon elektoratu PiS.

W odniesieniu do całej próby stwierdzono również, że odsetek osób o poglądach konserwatywnych (mierzonych stosunkiem do uznania związków partnerskich i homoseksualistów) wyniósł 48,2%, a postawa konserwatywna najczęściej występowała wśród zwolenników PiS (w badaniach CBOS także okazało się, że najbardziej zachowawczy elektorat ma PiS) (*Psychologiczne...*).

Natomiast jeśli wziąć pod uwagę same wskaźniki autorytaryzmu, a szczególnie traktowane odrębnie, społeczeństwo prezentuje się jako akceptujące autorytaryzm, a osoby o poglądach autorytarnych stanowią 70% potencjalnych wyborców PiS (są to osoby raczej starsze, z niskim poziomem wykształcenia, mieszkające w mniejszych miejscowościach, mające relatywnie niższe dochody i przejawiające większą religijność) (Czapiński, 2015b, s. 318). Zacząć można od skali akceptacji demokracji, na której co prawda autorytaryzm nie jest zbyt widoczny, natomiast widoczne jest, że uznanie demokracji nie jest poglądem dominującym. Obok 29% wybierających pogląd, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów, 14% stwierdziło, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze, 17,2% że nie ma znaczenia czy rząd jest demokratyczny, czy niedemokratyczny, 4,7% że demokracja jest złą formą rządów, a 35,2% nie udzieliło odpowiedzi (Czapiński, 2015b, s. 322). Nawet pomijając tę ostatnią wielkość można zaryzykować twierdzenie, że poglądy autorytarne są silniejsze niż uznanie demokracji. Jeszcze wyraźniej widać to w przypadku badań CBOS, z których wynika, że poglądy autorytarne nieco osłabły na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, ale we wrześniu 2015 roku nadal 65% zgadzało się z poglądem, że silny przywódca może więcej zrobić dla kraju niż ustawy, dyskusje, konsultacje (*Psychologiczne...*). Można domniemywać, że przynajmniej część tak uważających respondentów silnego przywódcę utożsamiała z prezesem PiS.

Retoryka dystansowania się od UE, „wstawania z kolan”, podkreślenia, że najwyżej w hierarchii wartości stoi naród itp. współwystępowała ze wzrostem postaw ksenofobicznych, w 2011 roku charakteryzujących 26,5%, a w 2015 roku już 32,3% (Czapiński, 2015b). W 2013, a także w 2016 roku mamy do czynienia z obniżeniem się poziomu sympatii praktycznie do wszystkich narodów. Potwierdzają to również wyniki badań dotyczących przyjmowania uchodźców, choć w tym przypadku sprawa jest bardziej złożona. W myśleniu społeczeństwa wyraźny jest opór przeciwko przyjmowaniu uchodźców (w lutym 2016 r. 57% respondentów było przeciwnych przyjmowaniu uchodźców, choć w maju 2015 r. było to tylko 21%, niemniej jednak i wtedy tylko 14% wyrażało zgodę na osiedlenie się uchodźców w Polsce) (*Stosunek...*), co pozostaje w zgodzie z narodową i antyunijną retoryką PiS.

Argumentacja antysystemowa u pewnej części wyborców mogła zostać wzmocniona dość upowszechnionymi przekonaniem deklarowanymi w trakcie badań. Należą do nich m.in. poglądy określane mianem paranoi politycznej, anomii i alienacji politycznej, o których łącznie można powiedzieć, że świadczą o pewnej dezorientacji, zagubieniu, niepewności związanej z istniejącym systemem. W przypadku wszystkich tego rodzaju poglądów okazało się, że najsilniej występują w elektoratach dwóch partii – PiS i Kukiz’15. W połączeniu z niskim poziomem zainteresowania sprawami politycznymi i co za tym idzie wiedzy politycznej, poglądy tego rodzaju ułatwiają recepcję haseł populistycznych i demagogicznych.

Jeśli chodzi o wskaźniki paranoi politycznej, to ze stwierdzeniem „ci, którzy twierdzą, że istnieją na świecie potężne, ukryte siły spiskujące przeciwko Polsce mają wiele racji” zgadzało się 37%, a ze zdaniem „to nie rząd nami rządzi; ci, co naprawdę nami sterują, nie są w ogóle znani” – 51%. Taka część elektoratu przejawia tendencję do postrzegania polityki w kategoriach spiskowych, co dobrze zgadza się z wypowiedziami o kondominium niemiecko-rosyjskim czy koncepcją zamachu smoleńskiego. Poczucie wyobcowania, alienacji mierzono m.in. przy pomocy stwierdzenia „w naszym obecnym systemie społeczno-politycznym czuję się coraz bardziej obco i nieswojo” (z czym zgadzało się 58%) oraz „ludzie tacy jak ja nie mają żadnego wpływu na to, co robi rząd” (78%). Z odpowiedzi wynika, że alienacja była dość silna, co pozostaje w zgodzie z przedstawionym wyżej poziomem legitymizacji systemu, i tworzy sprzyjające podłoże dla pisowskich haseł podkreślających odnoszenie się tej partii do woli narodu. Jeszcze silniejsze jest poczucie braku sensu i zagubienia w otaczającym respondentów świecie: ze stwierdzeniem „coraz trudniej dopatrzeć się jakiegoś sensu w otaczającym nas świecie” zgodziło się 63%, a ze zdaniem „przy istnieniu tak wielu różnych idei, teorii i światopoglądów często już nie wiadomo, w co wierzyć” – 64% (*Psychologiczne...*).

W takiej sytuacji duża część społeczeństwa tym bardziej zwraca uwagę przede wszystkim na kwestie socjalne, których realizacja powinna sprzyjać poczuciu bezpieczeństwa, tym bardziej, że silne są oczekiwania dotyczące m.in. bezpłatnych świadczeń socjalnych, zapewnienia przyzwoitego poziomu życia (czy nawet dobrobytu), pracy zgodnej z kwalifikacjami itp., kierowane pod adresem państwa, a zakres postaw roszczeniowych nie ulega zmniejszeniu (badania przeprowadzone w latach 1996 i 2007 wskazują, że oczekiwanie bezpieczeństwa socjalnego wzrosło) (Jakubowska-Branicka, 2008, s. 135–137). Zdaniem ponad 90% badanych państwo powinno zapewnić minimalne zarobki, renty, emerytury, bezpłatną opiekę zdrowotną, a zdaniem ponad 80% także bezpłatną naukę na studiach wyższych, mieszkanie, stałą pracę zgodną z kwalifikacjami (*Powinności...*).

Poparcie dla PiS wzmacniają również różnego typu ruchy społeczne, często przyjmujące status stowarzyszeń – Kluby Gazety Polskiej, Solidarni 2010, Ruch Społeczny im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, Obywatelskie Kluby Akademickie im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, działające w Poznaniu, Warszawie, Krakowie, Łodzi, organizujące szereg imprez i manifestacji. Trzeba też wspomnieć o stałym manifestowaniu religijności i związków z Kościołem przez czołowych polityków PiS oraz o poparciu dla PiS ze strony Kościoła (przynajmniej jeśli chodzi o większość hierarchów i pozostałej części duchowieństwa). Musi to zyskiwać poparcie dla tej partii wśród osób religijnych, a warto dodać, że w latach 2013–2015 nastąpił pewien wzrost religijności (42,7% respondentów deklaruowało uczęszczanie do kościoła cztery razy w miesiącu) (Czapiński, 2015a, s. 265). Nie bez znaczenia jest również postępujący ilościowy rozwój środowisk nacjonalistycznych, propagujących ksenofobię, rasizm, homofobię, podejmujących w większości całkiem bezkarnie działania naruszające prawo. Potwierdza to m.in. piąty raport Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Nietolerancji, w którym zwraca się uwagę na przejawy rasizmu, ksenofobii, homofonii, antysemityzmu, mowy nienawiści (szczególnie w internecie),

a także wzrost liczby ekstremistycznych demonstracji i liczby ich uczestników (*Raport...*, 2015).

Zakończenie

Nie przesądzając o istnieniu i kierunku związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy wypowiedziami ze strony PiS a poglądami znacznej części społeczeństwa można stwierdzić, że są one zbliżone, m.in. w zakresie oceny istniejącego systemu politycznego. W obydwu przypadkach są to poglądy o charakterze delegitymującym ten system, a w efekcie negującym kierunek przemian zachodzących w ostatnich dekadach lat.

Wypowiedzi programowe PiS, choć dość ostrożne w kwestiach gospodarczych, o wiele bardziej przystają do poglądów większości społeczeństwa w sferze socjalno-ekonomicznej (mających wyraźnie lewicowy i roszczeniowy charakter), niż ma to miejsce w przypadku partii konkurencyjnych. Podobnie, choć jak się wydaje, w mniejszym stopniu, jest w przypadku poglądów mieszczących się w sferze tożsamościowoświatopoglądowej. Polacy, jak wskazywały badania sprzed kilku lat, są zbiorowością mającą najbardziej prawicowe przekonania spośród branych pod uwagę trzynastu społeczeństw krajów postkomunistycznych (Podemski, 2011). W dodatku obecnie następuje dalsze przesunięcie na prawo, podobnie jak w wielu innych krajach europejskich umacnia się radykalna prawica, wzmocnieniu ulegają postawy ksenofobiczne i nastroje antyunijne.

Uwzględniając jeszcze ambiwalentny stosunek społeczeństwa polskiego do demokracji jako formy rządzenia państwem, w sumie można stwierdzić, że pod względem programowym i politycznym Prawo i Sprawiedliwość jest partią odpowiadającą poglądom i postawom znacznej części społeczeństwa i można domniemywać, że gdyby zagłosowali na nią wszyscy o zbliżonych zapatrywaniach, mogłoby uzyskać większość bezwzględną.

Bibliografia

- Czapiński J. (2015a), *Indywidualna jakość i styl życia*, w: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa.
- Czapiński J. (2015b), *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa.
- Czy nasze wynagrodzenia są sprawiedliwe?, www.wynagrodzenia.pl.
- Dahl R., Stinebrickner B. (2007), *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa.
- Jakubowska-Branicka I. (2008), *Mentalność demokratyczna a dogmatyzm. Przemiany postaw społeczeństwa polskiego w procesie demokratyzacji*, w: *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Kraków.
- Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia* (1988), red. A. Rychard, A. Sulek, Warszawa.
- Lipset S. M. (1998), *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa.

- Opinia społeczna o zróżnicowaniu dochodów i nierównościach społecznych*, Komunikat CBOS BS/136/2010, www.cbos.pl.
- Podemski K. (2011), *Lewicowa, prawicowa i centrowa tożsamość*, w: *Spółeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Podemski, Poznań.
- Polacy o sprawiedliwości społecznej*, Komunikat CBOS BS/31/2012, www.cbos.pl.
- Postulaty dotyczące zmian systemowych w Polsce*, Komunikat CBOS 107/2015, www.cbos.com.
- Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa*, Komunikat CBOS BS/104/2013, www.cbos.com.
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, pis.org.pl/dokument/archiwa/download/128.
- Psychologiczne charakterystyki elektoratów partyjnych*, Komunikat CBOS 138/2015, www.cbos.pl.
- Raport ECRI dotyczący Polski (piąty cykl monitoringu)* (2015), www.coe.int/dgh/monitoring/ecri.
- Skarżyńska K. (2012), *Dla kogo Polska jest sprawiedliwie urządzonym, a dla kogo najlepszym krajem do życia?*, „*Studia Ekonomiczne*”, nr 4 (LXXV), www.inepan.waw.pl.
- Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców*, Komunikat CBOS 24/2016, www.cbos.pl.
- Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.
- Zaller J. (1998), *Definicje opinii publicznej*, w: *Władza i społeczeństwo 2*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa.

Wizerunek władz partyjno-państwowych w Polskiej Kronice Filmowej w latach 1957–1970

Streszczenie: Polska Kronika Filmowa (PKF) jak żaden inny gatunek filmu dokumentalnego, towarzyszyła wszystkim kolejnym etapom politycznej historii Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), oraz początkowym okresom kształtowania się struktur III Rzeczypospolitej Polskiej po zmianach ustrojowych w 1989 roku. PKF przez lata istnienia stała się niejako zwierciadłem ówczesnej ideologii i mechanizmów sprawowania władzy. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobu obrazowania przedstawicieli władz partyjno-państwowych na łamach PKF. Ramy temporalne niniejszych rozważań były zdeterminowane wiedzą o zmianach zachodzących w systemie politycznym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1957–1970 w obrębie formacji politycznej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Zatem data początkowa związana była z odwilżą polityczną w PRL po zmianie w strukturach władz partyjno-państwowych. Data końcowa związana była ze strajkami robotników na wybrzeżu. W wyniku strajków nastąpiła zmiana na stanowiskach kierowniczych w Komitecie Centralnym PZPR.

Słowa kluczowe: Polska Kronika Filmowa, PRL, PZPR

Uwagi wstępne

Polska Kronika Filmowa (PKF) jak żaden inny gatunek filmu dokumentalnego, towarzyszyła wszystkim kolejnym etapom politycznej historii Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), oraz początkowym okresom kształtowania się struktur III Rzeczypospolitej Polskiej po zmianach ustrojowych w 1989 roku. PKF przez lata istnienia stała się niejako zwierciadłem ówczesnej ideologii i mechanizmów sprawowania władzy¹.

¹ Warto zatem przytoczyć definicję tego ważnego w ówczesnej rzeczywistości politycznej kanału przekazu komunikatów politycznych. Według medioznawcy Tadeusza Lubelskiego: „Polska Kronika była magazynem, na który składały się relacje i felietony, wydawanym w latach 1944–1994. Redakcję Kroniki powołano do życia piętnastego listopada 1945 r. w ramach Wytwórni Filmowej Wojska Polskiego w Lublinie. Inauguracja działalności nastąpiła pierwszego grudnia 1944 r. pierwszymi redaktorami byli Jerzy Bossak i Ludwik Perski. Poszczególne wydania trwały około dziesięciu minut i zawierały od ośmiu do dziesięciu tematów, choć były i dłuższe wydania specjalne. Kronika ukazywała się co tydzień, a w latach 1957–1980 dwa razy w tygodniu. Jej emisja poprzedzała wówczas każdy seans filmowy w Polsce. Władze partyjno-państwowe narzucały redakcji zadania propagandowe. Ważnymi funkcjami, jakie dodatkowo spełniała kronika, były funkcje poznawcze i rozrywkowe. Atrakcyjna forma sprawiała, że magazyn cieszył się dużą popularnością. Przykładowo w roku 1949 widownię kroniki szacowano na pięć milionów widzów tygodniowo. Magazyn posiadał stałą planszę czołówkową z powszechnie rozpoznawalnym logotypem. Znakiem rozpoznawczym był też sygnał dźwiękowy skomponowany przez Władysława Szpilmana” (Lubelski, 2003, s. 752).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobu obrazowania przedstawicieli władz partyjno-państwowych na łamach PKF. Ramy temporalne niniejszych rozważań były zdeterminowane wiedzą o zmianach zachodzących w systemie politycznym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1957–1970² w obrębie formacji politycznej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Zatem data początkowa związana była z odwilżą polityczną w PRL po zmianie w strukturach władz partyjno-państwowych. Data końcowa związana była ze strajkami robotników na wybrzeżu. W wyniku strajków nastąpiła zmiana na stanowiskach kierowniczych w Komitecie Centralnym PZPR.

W przyjętych przez zespół redakcyjny PKF strategiach komunikacyjnych dominowały dwie ważne czynności komunikacyjne, a więc informowanie i perswadowanie³, bazowały na systemie norm i wartości. W ocenie Marka Pietrasia normy i wartości „Pełnią istotną rolę przy regulowaniu życia politycznego” (Pietraś, 2006, s. 439–449). Normy i wartości obecne w przekazie komunikacyjnym PKF były zgodne z ideologią obowiązującą w państwie, którego przywódcy zadbali o ukształtowanie całościowego systemu oddziaływania na obywateli. Problematyka odnosząca się do działalności PKF nie jest dobrze spenetrowana. Wspomniane badania podejmowało grono takich badaczy jak między innymi: Stanisław Ozimek, Jerzy Toeplitz, Marek Cieśliński. W toku krytycznej analizy dostępnej literatury przedmiotu uwidocznił się wyraźny brak opracowań odnoszących się do sposobu obrazowania komunikatów politycznych na łamach PKF w odniesieniu do wizerunku władz partyjno-państwowych.

Należało zastanowić się nad następującymi kwestiami: 1) Jak kształtował się wizerunek władz partyjno-państwowych w okresie zjazdów partyjnych i świąt państwowych? 2) W jaki sposób obrazowani byli przedstawiciele władz partyjno-państwowych w trakcie sporu o milenium? 3) Jak władze partyjno-państwowe odnosiły się na łamach PKF do kryzysów politycznych w roku 1968 i 1970? 4) Wedle jakich strategii komunikacyjnych kreowany był obraz Władysława Gomułki na łamach PKF? Postawione powyżej pytania badawcze nakreśliły kształt prezentowanych rozważań. W artykule zastosowano układ problemowy. W pierwszej części analizie badawczej poddano sposób obrazowania władz partyjno-państwowych w trakcie sporu o milenium, w kolejnej części przedstawiono sposób kreacji partyjnych decydentów w czasie strajków studenckich i kampanii antysyjonistycznej w 1968 roku. W artykule zastosowano technikę badawczą egzegezy źródeł. Egzegeza dotyczyła archiwalnych wydań PKF zdeponowanych w Archiwum Filmowym Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie. Wykorzystano również szereg artykułów naukowych i monografii.

² Konrad Rokicki trafnie skonstatował, iż: „W żadnym okresie istnienia Polski Ludowej osobowość I sekretarza KC PZPR nie miała aż tak dominującego wpływu na państwo i partię, jak w czasach Władysława Gomułki. I to dlatego, że rządził on najdłużej spośród siedmiu przywódców PZPR” (Rokicki, 2011, s. 235).

³ Richard Perloff – specjalista z zakresu perswazyjnego wymiaru komunikowania, określił komunikowanie jako proces, dzięki któremu przywódcy polityczni, media i obywatele wymieniają znaczenie przekazów odnoszących się do prowadzenia polityki. Docenił podmiotowość obywateli, określił parametry wpływu na zmienność postaw obywatelskich, ponadto zwrócił uwagę na media masowe (Perloff, 2014, *passim*).

Zjazdy partyjne i święta państwowe

Początkowy okres sprawowania funkcji I Sekretarza KC PZPR przez Władysława Gomułkę przyniósł pozorną „odwilż” w stosunkach politycznych panujących ówczesnie w PRL. Symptomatycznym stał się fakt, że bezpośrednio po zakończeniu obrad VIII plenum powrócił z miejsca internowania Prymas Polski kardynał Stefan Wyszyński. Powrót duchownego został odnotowany na łamach PKF (Filmoteka Narodowa⁴, *Powrót...*). W ocenie Stefana Kisielewskiego „[...] Gomułka [...] był i w istocie zawsze pozostał komunistą typu totalistycznego. [...] Rozejm z Kardynałem Wyszyńskim był mu czasowo potrzebny dla ugruntowania swojej popularności w burzącym się kraju, teraz z kolei należało ustawić Kościół Polski na właściwym miejscu. Po ustaniu stalinowskiego okresu irracjonalnego terroru Polska pozostawała wszakże nadal krajem totalnym i monopartyjnym. Jediną niezniszczoną instytucją mogącą rywalizować z partią był jednakże Kościół katolicki: miał nadal własną organizację i hierarchię, własne środki masowego oddziaływania, własne informacje i kontakty zagraniczne i co najpoważniejsze własną ideologię, antymaterialistyczną, a znajdującą w tak tradycyjnie i masowo katolickiej Polsce olbrzymi rezonans” (Kisielewski, 1979, s. 82).

Życie polityczne i społeczne w PRL po przemianach październikowych w szybkim tempie poddane zostało stabilizacji politycznej. Wspomniany proces stabilizacji miał charakter permanentny. Zmiany społeczne można było zaobserwować również w strukturach partyjno-państwowych. Wydarzenia polityczne prezentowane ówczesnie w środkach masowego przekazu ulegały powolnej rytmizacji. Wiele zasług w tej materii miał Wydział Prasy KC PZPR. W partyjnym elaboracie nakreślono zadania propagandowe stawiane przed zespołem redakcyjnym PKF w nowej rzeczywistości politycznej. Pisano: „[...] Nie wynika stąd, że fakty o znaczeniu politycznym i państwowym kronika może pomijać, musi je jednak dobierać, przykrajając i układając w odpowiednie zestawy. Szczególnie w filmowej propagandzie obowiązuje swoista dramaturgia, zastosowanie odpowiednich proporcji spraw poważnych i lżejszych, niewymagających wysiłku umysłowego, atakowanie uwagi w momencie przez zaskoczenie” (Archiwum Akt Nowych⁵, *Notatka...*). Zamieszczone powyżej uwagi świadczą o znaczącej roli jaką w założeniu władz partyjno-państwowych miała odgrywać PKF. W nowej rzeczywistości politycznej końca lat 50. PKF w rękach partyjnych decydentów stała się instrumentem finezyjnego oddziaływania na świadomość społeczną.

Podstawowy rytm pracy PKF w latach 60. XX wieku wyznaczały kampanie polityczne kreowane przez służby propagandowe PRL. W PKF systematycznie relacjonowano obchody święta 1 maja z udziałem partyjnych decydentów. W ocenie Zuzanny Grębeckiej „Nie było wątpliwości, że Pierwszego maja, w Święto Pracy, wszyscy mieli obowiązek zmanifestować swoje poparcie dla władzy ludowej [...]. Po odwilży w roku 1956 zmienił się charakter pochodów, zniknęły portrety Stalina i tym podobne ozdoby” (Grębecka, 2009, s. 46–47).

Relacje przygotowane z obchodów w 1965 r. miały charakter rozbudowanego reportażu. O ważności prezentowanych czynności komunikacyjnych świadczy fakt,

⁴ Dalej FN.

⁵ Dalej AAN.

że analizowany materiał znalazł się na pierwszym miejscu w agendzie tematów zrealizowanych w powyższym wydaniu. Warto zanalizować konstrukcję wytworzonego komunikatu audiowizualnego. W warstwie wizualnej widoczne były ogólne plany ruszającego pochodu. Wizualne czynności komunikacyjne dopełniały również zdjęcia rozbudowującej się stolicy. Zdjęcia operatorskie nacechowane były się monumentalnością. Aby osiągnąć taki efekt zespół operatorski PKF umiejscowiony był zazwyczaj na dachu Pałacu Kultury i Nauki. Komentarz lektorski odnosił się zazwyczaj do ówczesnej sytuacji międzynarodowej. Czynności komunikacyjne dopełniały sugestywne zdjęcia operatorskie pokazujące napisy propagandowe odnoszące się do sytuacji międzynarodowej. Ilustrują to przykłady: „Przecz z imperializmem i kolonializmem” czy „Amerykanie precz z Wietnamu” (FN, *Święto...*). W roku 1966 święto pracy z ręcznie wpisywało się w obchody millenijne zorganizowane przez władze partyjno-państwowe. Wymowa komunikatu politycznego diametralnie różniła się od relacji z poprzedniego roku. Wpływ na zaostrzenie propagandowej wymowy materiału miała z pewnością eskalacja sporu, jaki rozgorzał między władzami partyjno-państwowymi a Episkopatem Polski. W odniesieniu do opisywanego sporu warto pokusić się o analizę i zdekodowanie wymowy komentarza napisanego do przygotowanego materiału. Włodzimierz Kmicik komentował: „Zaczęli się zbierać w tym roku około 9 rano w 12-tu punktach Warszawy. Mimo zmiennych wiatrów niebiosu dopisały na to socjalistyczne święto, było słońce i wiosenny przewiew” (FN, *1 Maja...*)⁶. W komentarzu do Kroniki widoczny był złośliwy ton nawiązujący do sporu, jaki rozgorzał między partią a Kościołem. Strona partyjno-rządowa mówiąc o zapewnieniu przez niebiosu dobrej aury na pochód 1 majowy cynicznie odnosiła się do sił nadprzyrodzonych sprzyjającym partii. Warto również nadmienić, że milenijny pochód pierwszomajowy różnił się od pochodów z poprzednich lat. Był robiony według scenariuszy zgodnie z wytycznymi partii odnośnie obchodów tysiąclecia⁷. Pierwsze ujęcie jak zwykle pokazywało ulicę Marszałkowską ustrojoną pierwszomajowymi dekoracjami i transparentami. Widoczne były transparenty z hasłami propagandowymi⁸. Kolejnym punktem przemarszu pierwszomajowego była prezentacja klas i warstw społecznych stolicy. W pochodzie uczestniczyły pielęgniarki, profesorowie z Politechniki i Uniwersytetu Warszawskiego, aktorzy, stewardesy z LOT i młodzież. Wśród maszerujących można spotkać było również przebierańców w strojach Piasta i Rzepichy. Władze partyjno-państwowe traktowały święto 1 majowe jako jedno z priorytetowych przedsięwzięć w roku tysiąclecia. Jak zauważał Marcin Kula: „W celu sprostanania wymaganiom rocz-

⁶ Analizując niniejszy komentarz można zaryzykować stwierdzenie, że nawet w redakcji Kroniki, która za czasów kiedy funkcję redaktora naczelnego pełniła Helena Lemańska charakteryzowała się sporą dozą niezależności musiano podporządkować się linii programowej partii i stosować drobne uszczypliwości w stosunku do Episkopatu.

⁷ Jak trafnie zauważył Marcin Kula: „Główny akcent dotyczył osiągnięć Polski Ludowej i dobrobytu Warszawy”. Ogólnie jak oceniał KD Wola, „Wszystkie elementy dekoracyjne były efektowne, barwne, estetyczne. Powyższy rezultat «był spodziewany» gdyż wynikał z rzetelnej pracy politycznej i zabiegów organizacyjnych” (Brodala, Lisiecka, Rudzikowski, 2001, s. 277).

⁸ Oto przykładowe hasła wypisane na transparentach: *Wara od Odry Wara od Nysy*. Hasło swoją wymową nawiązywało do rozognionego problemu niemieckiego. Kolejne hasła to: *Ręce precz od Wietnamu*. *W imieniu Krasickiego i Sawickiej nie przebaczymy*.

nicowym przygotowania do obchodów Świąta Pracy rozpoczęto już w miesiącu marcu. W dzielnicy Żoliborz powołano na przykład dzielnicowy sztab obchodów Świąta Pracy. Podobne komitety organizacyjne powstawały w miejscowych zakładach pracy” (Brodala, Lisiecka, Rudzikowski, 2001, s. 276).

Ważną kwestią wartą nakreślenia był sposób pokazania I Sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki w trakcie obchodów święta pracy. Warto nadmienić, że w przygotowywanych na tą okazję materiałach Gomułka obrazowany był przez operatorów, którzy umiejscawiani byli na trybunie honorowej za plecami polityka. Powyższy zabieg propagandowy miał uwidocznić widzom PKF, że przedstawiciele KC darzą szczególną atencją zespół operatorski kroniki. Należy nadmienić, że przydział miejsc dla operatorów w bezpośrednim sąsiedztwie I Sekretarza nie zawsze sprzyjał swobodnej pracy. Wieloletni operator PKF Piotr Halbersztat w prywatnej rozmowie konstatował: „Partyjnych i rządowych dostojników filmowano na ogół z wyznaczonych przez służby miejsc, które z reguły były dla operatorów trudne do przyjęcia, a których operatorzy nie mogli dowolnie zmieniać” (*Rozmowa z Piotrem Halbesztaatem...*).

Stałym elementem czynności komunikacyjnych kreowanych przez zespół redakcyjny PKF odnoszącym się do sposobu obrazowania władz partyjno-państwowych stały się relacje z obchodów święta 22 lipca. Na łamach PKF najczęściej pojawiała się relacja z obchodów święta z miasta, w którym w danym roku miały miejsce centralne uroczystości państwowe. W roku 1966 z okazji święta w Warszawie zorganizowano defiladę wojskową z udziałem przedstawicieli władz partyjno-państwowych na czele z Władysławem Gomułką.

O ważności czynności komunikacyjnych prezentowanych w materiale świadczy fakt, że był to jedyny materiał w PKF zrealizowany w kolorze. Już od pierwszych chwil w warstwie tekstualnej występowała mowa dialogowa. Lektor czytał: „Podwójne urodziny naszego państwa: tysiączne i dwudzieste drugie. Wielka defilada Wojska w Warszawie” (FN, *Defilada...*)⁹. Zatem hierarchia została ustalona już na początku komentarza. Liczyły się dwa wydarzenia wpisujące się w państwowe obchody organizowane z okazji tysiąclecia państwa. W warstwie wizualnej pojawia się przegląd wojsk, poczynając od bojów z drużyny Bolesława Chrobrego, a kończąc na formacjach współczesnych. Wielka defilada odbywała się na dwóch płaszczyznach: ziemi i powietrzu. Na ziemi odbywała się parada wojsk zaś w powietrzu parada sprzętu latającego.

W okresie małej stabilizacji propagandową dominantą polityczną stały się relacje ze zjazdów partyjnych. Biuro Prasy KC przed zjazdem przygotowywało każdorazowo obszerne instrukcje polityczne jak powinny wyglądać relacje z obrad zjazdowych. Jak zauważa Marek Cieśliński: „Redaktor naczelna otrzymywała, według rozdzielnika, wszelkiego rodzaju rozporządzenia. Przekazywane były na odbywających się kilka razy w roku zebraniach najważniejszych redakcji” (Cieśliński, 2006, s. 58). Helena Lemańska wspominała, że „W trakcie filmowania ważnych uroczystości nikogo z KC

⁹ Lektor zwracał uwagę na dwie ważne w historii Polski rocznice. Rocznicą 1000-lecia państwa polskiego oraz 22. rocznicą podpisania Manifestu PKWN, władze twierdziły, że rocznica podpisania PKWN bardzo dobrze wpisywała się w obchody Tysiąclecia.

nie można było pominąć, «scenariusze» przekazywane przez Wydział Prasy KC były w tej materii bardzo szczegółowe» (*Rozmowa z Heleną Lemańską...*).

Kampanie przedzjazdowe miały charakter totalny, miały one być manifestacjami poparcia dla władz partyjno-państwowych. W okresie przedzjazdowym Wydział Prasy KC powoływał komitet przedzjazdowy, w skład którego wchodził przedstawiciel redakcji środków masowego przekazu. W pracach komitetu brała udział również szefowa PKF. Przedstawiciele Wydziału Prasy wydawali szczegółowe instrukcje dotyczące obrazowania zjazdu. Dokumenty obejmowały: „Zakres wiadomości jakie miały się pojawić w PKF, tezy KC na zjazd, i dokładny serwis informacyjny” (AAN, *Dokumenty...*). Kampanię propagandową przed III zjazdem rozpoczęto na rok przed obradami zjazdu partii. Przed obradami zjazdowymi można było zaobserwować wzmożoną aktywność komunikacyjną odnoszącą się do realizacji przez załogi fabryk zobowiązań produkcyjnych. W jednym z felietonów lektor czytał: „Załoga tej najmłodszej chyba fabryki polskiej jako jedna z pierwszych podjęła rzeczowe zobowiązania na cześć III zjazdu partii. Bez drętwych i nierealnych obiecanek. Więcej jedwabiu, lepsza jakość, mniej braków. A wszystko w dokładnych cyfrach, po rozwadze i rozpatrzeniu się w możliwościach” (FN, *Więcej...*). Podobne deklaracje pojawiały się przed zjazdem w roku 1964. Czynniki partyjne również nakreśliły dokładne instrukcje odnoszące się do obrazowania zjazdu¹⁰.

Spór o Milenium

Escalacja konfliktu między władzami partyjno-państwowymi a Kościołem katolickim w latach 60. XX stulecia przypadała na rok 1966. Wtedy odbywały się główne uroczystości związane z tysiącleciem państwa polskiego i obchodami milenijnymi. Zaostrenie polityki władz partyjno-państwowych wobec Kościoła katolickiego uwidoczniło się podczas uroczystości państwowych w Poznaniu przypadających na rok 1966.

W materiale relacjonującym inaugurację obchodów 1000-lecia państwowości polskiej I Sekretarz KC PZPR Władysław Gomułka frontalnie zaatakował w przemówieniu episkopat, jako wroga zbiorowego, oraz kardynała Stefana Wyszyńskiego, który jawnie stał się wrogiem osobowym. I Sekretarz konstatawał: „Jakże ograniczony i wyzuty z narodowego poczucia państwowości musi być umysł przewodniczącego Episkopatu polskiego! Jakież to musi być zaślepienie tego kierownika Episkopatu polskiego i jego popleczników, lansujących pokraczną, antynarodową ideę przedmurza! Ten wojujący z naszym państwem ludowym nieodpowiedzialny pasterz pasterzy, który głosi, że nie będzie się korzył przed polską racją stanu, stawia swoje urojone pretensje, których treść polityczna w naszych czasach sprowadza się do skłócenia narodu polskiego z narodem radzieckim” (FN, *1000-lecie...*). W procesie kreowania wizerunku Episkopa-

¹⁰ W partyjnych dokumentach nadmieniano: „Dla PKF przeznaczono najbardziej skróconą wersję opracowań. PKF wyda w trakcie zjazdu kilka kronik filmowych, wiążących obrady z życiem kraju. Prócz fragmentów z otwarcia i głównych wystąpień, sfilmuje również wystąpienia niektórych gości zagranicznych” (AAN, *Instrukcje...*).

tu oraz Wyszyńskiego zastosowano znów dobrze znany i wypróbowany obraz wroga jako obskuranta religijnego. Tworzono jednolity model dyskredytacji politycznej. Oponenti polityczni w latach 60. XX wieku z uporem oskarżali Wyszyńskiego o brak poczucia państwowości, zaślepienie, wstecznicтво. W przekazach swoich adwersarzy Wyszyński był pokazywany jako osoba niepokorna, nieodpowiedzialna, obojętna w stosunku do polskiej racji stanu. Wspomniane pogardliwe określenia kardynała miały za zadanie osiągnięcie wielorakich długookresowych celów politycznych. W ocenie kierownictwa partii „Punkt wyjścia dla szczegółowych wniosków stanowiła teza, że Kościół katolicki nie zrezygnował ze swojej wrogiej politycznie działalności i dąży do klerykalizacji życia społecznego i uzyskania decydującego wpływu na wszystkie dziedziny życia społecznego w Polsce choć coraz bardziej zdaje sobie sprawę, że nie jest w stanie zachować stale postępującego procesu laicyzacji społeczeństwa” (Fijałkowska, 2001, s. 7). Zatem poddając analizie badawczej obraz relacji państwo–Kościół w relacji wróg-sojusznik należy zgodzić się z konstatacją M. Karwata dotyczącą dyskryminacji przeciwników politycznych: „W walce politycznej dyskredytacja służy przede wszystkim politycznej korzyści: osłabieniu lub podważeniu pozycji przeciwnika. To dlatego tak skwapliwie godzi się w jego atrakcyjność, godność własną, cześć i autorytet; kwestionuje się jego identyfikację i reprezentatywność społeczną i ideową, a nawet autentyzm jego istnienia i działania; zaś na tej podstawie odrzuca się miarodajność jego deklaracji i działań. A przez to pozbawia się możliwości ideowego i organizacyjnego oddziaływania na innych. Pozbawia się go podwójnie: gdyż w ten sposób udaje się nie tylko zniwelować dobre wrażenia, jakie początkowo wywarł na środowisku, zredukować zainteresowanie i stopień życzliwości, a zwiększyć dystans otoczenia do jego występow, samej jego obecności, do niego w ogóle, ale również jego samego zdemobilizować, zniechęcić, albo nawet zastraszyć” (Karwat, 2006, s. 105).

Władze partyjno-państwowe w Marcu 1968 i Grudniu 1970

Kolejnym ważnym wydarzeniem znajdującym odzwierciedlenie na łamach PKF były strajki studenckie w ośrodkach akademickich w marcu 1968 roku. Warto jednak zaznaczyć, że w roku 1968 w PKF nie dopuszczono do upublicznienia choć krótkich zdjęć obrazujących przebieg strajków.

Pierwszy materiał, w którego treści odniesiono się bezpośrednio do strajków został wyemitowany na ekranach kin dopiero dziesięć dni po protestach studenckich. Wzmianka nosiła nazwę *Stanowisko partii*. O znaczącej wymowie politycznej komunikatu świadczył fakt, że pojawił się on na pierwszym miejscu w całym cyklu wydawniczym PKF. Warto również pochylić się nad tytułem materiału. Tytuł nie określał w jakiej dokładnie sprawie zostało nakreślone stanowisko struktur partyjnych. W prezentowanym komunikacie politycznym w obrazowaniu zajęć marcowych znów powrócono do wypróbowanego i sprawdzonego przed rokiem 1956 schematyzmu w tłumaczeniu społeczeństwu mechanizmów strajkowych. Władysław Gomułka deprecjonował strajki społeczne, twierdząc, że „Niemala część młodzieży w Warszawie i w innych ośrodkach akademickich została oszukana” (FN, *Stanowisko...*). W oce-

nie Gomułka młodzież została oszukana przez „Wrogie socjalizmowi siły” (FN, *Stanowisko...*). Pierwszy sekretarz zobrazował również szerokie spektrum metod jakimi posługiwał się wróg, aby doprowadzić do załamania się jedności społecznej. Do wspomnianych powyżej metod Gomułka zaliczył między innymi: „Próbę zasiania wśród studentów ziaren anarchistycznej anarchii [takie stwierdzenie padło w materiale – przyp. Ł. J.], łamanie prawa, posługiwanie się metodą prowokacji, wzburzanie umysłów młodzieży oraz parcie do ulicznych protestów” (FN, *Stanowisko...*). Wykorzystywanie przez wrogów poezji Mickiewicza do celów politycznych Gomułka przyrównał do „Politycznego szalbierstwa” (FN, *Stanowisko...*)¹¹. Do strajków odniósł się również ówczesny premier PRL Józef Cyrankiewicz. Podczas sesji Sejmu w odpowiedzi na interpelację poselską wystosowaną przez posłów koła poselskiego Znak¹² lektor kroniki Bolesław Niewinowski czytał: „Premier omówił tło i przyczyny ostatnich wydarzeń w kraju i potępił tych, którzy je chcieli wykorzystać przeciw państwu ludowemu. Wiele spraw wewnętrznych w Polsce wymagać będzie analizy i poprawy [...]” (FN, *Obrady...*). Warto w kilku słowach nakreślić genezę przywołanej powyżej interpelacji. W początkowych założeniach interpelacja miała być skierowana do ministra SW i składać się z jednego pytania brzmiącego następująco: „Co zamierza Rząd uczynić, by powściągnąć brutalną akcję milicji i ORMO wobec młodzieży akademickiej i ustalić odpowiedzialność za brutalne potraktowanie tej młodzieży” (Eisler, 1991, s. 323). Jednak Jerzy Zabłocki zaproponował rozszerzenie interpelacji. Przy aprobacie innych członków Znak adresatem interpelacji stał się Premier Józef Cyrankiewicz. Wspomniana interpelacja była jednym z elementów ówczesnej rzeczywistości politycznej. Ścisłej rzecz ujmując, rozpoczynającej się wewnątrz PZPR nagonce antysyjonistycznej kreowanej przez Mieczysława Moczara. Słuszność zatem ma Jerzy Eisler twierdząc, że „Nazwana przez Zawieyskiego porywem serca, rozumu i sumienia interpelacja koła Znak była wymierzona raczej przeciwko Mocarowi niż Gomułce” (Eisler, 1991, s. 323).

Warto również pokusić się o krótkie nakreślenie tła społeczno-politycznego, jakie towarzyszyło obrazowanym powyżej wydarzeniom. Genezy zdarzeń należy doszukiwać się w zdjęciu z afisza Teatru Narodowego przez władze państwowe inscenizacji *Dziadów* Adama Mickiewicza w reżyserii Kazimierza Dejmka. Dnia 30 stycznia doszło do manifestacji pod pomnikiem poety. Studenci i ludzie kultury zainicjowali akcję zbierania podpisów pod przywróceniem inscenizacji *Dziadów*. W dniu 4 marca zostali zawieszni w prawach studenta Adam Michnik i Henryk Szlajfer. W dniu 8 marca

¹¹ W podobnym tonie przedstawiano działania wrogów na łamach periodyków prasowych. Świadczyły o tym tytuły artykułów: *Pełne poparcie dla partii odpowiedzią na awanturnicze ekscesy; Wierność i poparcie dla partii; Stanowisko partii zgodne z wolą narodu*. W podobnym tonie jak Gomułka w analizowanym materiale wyrażano również sprzeciw dla działań prowokatorów w jednym z artykułów na łamach „Trybuny Ludu”. „Z pełnym zaufaniem i nadzieją odnosimy się do poczynąń partii i władzy ludowej dla całkowitego wyjaśnienia przyczyn ostatnich wydarzeń, obnażania i wskazania rzeczywistych winowajców, wyciągnięcia w stosunku do nich jak najostrejszych sankcji oraz stworzenia warunków dla uniemożliwienia powtórzenia się podobnych sytuacji w przyszłości” (Mazur, 2004, s. 213).

¹² Autorami interpelacji byli: Konstanty Łubieński, Tadeusz Mazowiecki, Stanisław Stomma, Janusz Zabłocki, Jerzy Zawieyski.

zorganizowano wiec, na którym domagano się przywrócenia zawieszonych studentów (Landau, 1995, s. 60–61).

Wspomniany powyżej wiec dał asumpt do frontalnego ataku zarówno ze strony przedstawicieli partii, jak również ze strony mediów na wrogów-syjonistów. Podczas spotkania z aktywnym partyjnym po zajęciach marcowych relacjonowanych w kronice Gomułka stwierdzał: „Na fali tych wydarzeń wypłynęło opacznie nieraz pojmowane hasło walki z syjonizmem. Czy w Polsce są żydowscy nacjonaści, wyznawcy ideologii syjonistycznej? Na pewno są towarzysze! Z racji swych kosmopolitycznych uczuć ludzie tacy powinni jednak unikać miejsc pracy, w których afirmacja narodowa staje się rzeczą niezbędną. Partia nasza przeciwstawia się wszelkim zjawiskom, które noszą cechy antysemityzmu. Syjonizm zwalczamy jako program polityczny, jako nacjonalizm żydowski i to jest słuszne. Nie ma to nic wspólnego z antysemityzmem. Antysemityzm ma miejsce wówczas, gdy ktoś występuje przeciwko temu, że są Żydami. Syjonizm i antysemityzm to dwie strony tego samego nacjonalistycznego medalu” (FN, *Przemówienie...*). W prezentowanym komunikacie Gomułka dokonał zdefiniowania zjawiska syjonizmu. Określił go jako program polityczny, przyrównał do przejawów nacjonalizmu żydowskiego. W analizowanym obrazie widać wytwarzanie przez I sekretarza psychozy zagrożenia i podejrzliwości. W zaprezentowanej narracji Gomułka zarysowują się następujące tendencje decydujące dla kształtu komunikatu: 1) próba pokazania knoń i spisków inspirowanych przez syjonistów; 2) stosowanie narracji pokazującej próby demontażu ustroju oraz dążenie przez wrogów do zamachu stanu; 3) oddziaływanie silnych, skonsolidowanych sił zewnętrznych. Zatem syjonizm traktowany był jako wroga ideologia, o charakterze antypolskim, władze partyjno-państwowe nie tały swych zamiarów zwalczania wszelkich przejawów syjonizmu, który utożsamiany był z kosmopolityzmem. Przeciwdziałania podejmowane w odniesieniu do kosmopolityzmu niejako legitymizowały działania na niwie walki z antysemityzmem.

Socjolog Ireneusz Krzemiński – uczestnik zajęć marcowych trafnie zauważył, że „Oskarżanie Żydów, jakie wypełniało pomarcową propagandę, stało w jawnej sprzeczności z podstawowym przekazem dotychczasowej socjalizacji. Trudno było nie zauważyć, że zastosowane formuły propagandowe odwoływały się do podobnie skonstruowanych oskarżeń, jakie przypisywano niemieckim faszystom w dalszym ciągu tak zdecydowanie potępianym. Można było dojść do wniosku, że głoszone oficjalnie ideały są nieprawdziwe, że nie są przestrzegane, a ich stosowanie całkowicie podporządkowane bieżącej polityce partyjnej oraz – interesom ZSRR. Można było bowiem dość łatwo odkryć, że antysyjonistyczna i antyizraelska linia polityczna i propagandowa była efektem odwrócenia powojennej polityki ZSRR i obozu socjalizmu wobec Izraela” (Krzemiński, 1998, s. 226). Na dezorientację osób pochodzenia żydowskiego w trakcie zajęć marcowych i rozdzwiąk w polityce władz partyjno-państwowych zwracał również uwagę Dariusz Stola. Badacz nadmieniał, iż „Cechą charakterystyczną kampanii marcowej było skierowanie mechanizmów rozbudzania agresji, wykształconych w poprzednich kampaniach przeciw grupie, która historycznie stanowiła ulubiony obiekt ataku ugrupowań antykomunistycznych, oraz przejście antysemitckiego dziedzictwa tych ugrupowań” (Stola, 2000,

s. 146)¹³. Godzi się nadmienić, że w poszczególnych wydaniach PKF po zakończeniu strajków studenckich nie zostały wyrażone zobrazowane portrety antybohaterów marcowych. Aparat propagandowy nie zdecydował się na zobrazowanie procesów osób oskarżonych o udział w demonstracjach. Na łamach PKF nie odnajdziemy zatem nawet minimalnych wzmianek o procesach: Jana Lityńskiego, Seweryna Blumaszajna, Karola Modzelewskiego, Jacka Kuronia, Barbary Toruńczyk.

W grudniu 1970, w ocenie partyjnych decydentów, sabotażu dokonali wrogowie definiowani jako „Polityczne męty”. W obrazowaniu ówczesnej rzeczywistości politycznej socjalistyczni komunikatorzy wykorzystali dobrze już znaną kalkę wizualną kroniki. Była bliźniaczo podobna do tej z roku 1956, kiedy pokazywano Poznań po protestach. W obrazowaniu strajków społecznych wykorzystano również najprostszy sposób zafałszowania rzeczywistości politycznej. Powzięto decyzję o niedoinformowaniu społeczeństwa o sytuacji na wybrzeżu¹⁴. W powyższym materiale ukazywano skalę zniszczeń, powybijane szyby, prowizorycznie zabezpieczone witryny sklepowe. W warstwie tekstualnej, tak jak w 1956 roku, tak w roku 1970 uwidaczniał się daleko posunięty brak zrozumienia dla postulatów i postawy klasy robotniczej. Władze bagatelizowały zajścia¹⁵. Włodzimierz Kmicik czytał: „Poruszenie wśród klasy robotniczej zostało wykorzystane przez męty, które czekają na okazję. Akty wandalizmów, mordów, zginęli ludzie¹⁶. Przeniesienie dyskusji na ulice stworzyło napięcia i trudności” (FN, *Gdańsk...*). W analizowanym komunikacie występuje wyraźny rozdźwięk pomiędzy podejściem Gomułki do strajków w roku 1956 oraz strajków na wybrzeżu. Analizując konstrukcję komunikatów politycznych można dojść do wniosku, że strajki na wybrzeżu mogły stanowić dla I sekretarza reminiscencje z przeszłości odnoszącej się do strajków w czerwcu 1956 roku.

¹³ W przywołanym powyżej cytacie uwidaczniają się zatem odwołania do myśli politycznej Narodowej Demokracji. W myśli politycznej narodowych demokratów Żydzi zajmowali ważne miejsce w katalogu wrogów politycznych.

¹⁴ Gomułka nakreślił działania jakie należy powziąć w konstruowaniu komunikatów politycznych. Józef Tejchma proponował: „Proponuję poprosić Karola Małcużyńskiego o odpowiedni komentarz w TV i PKF. Gomułka stwierdził. Nie! To mięczak i liberalista! Tejchma zastanawiał się jak szeroko informować o zasięgu wydarzeń. Gomułka nadmienił: Raczej nie informować. Z Gdańska można pokazać sceny rabunku, wandalizmu. W oparciu o te zdjęcia trzeba będzie rozpoznawać ludzi. Zarówno w TV, jak i w Kronice Filmowej w Gdańsku zwrócić się z apelem o rozpoznanie sprawców rabunku” (Eisler, Trepczyński, 1991, s. 98).

¹⁵ Na potwierdzenie tej tezy warto przytoczyć niektóre wypowiedzi ówczesnej klasy politycznej obrazujące podejście do strajków robotniczych, w którym znajduje się wiele odniesień do działalności wroga. Władysław Gomułka mówił: „Trzeba powiedzieć, że wróg żyje, działa, podejmuje dywersję na szeroką skalę, dociera od zakładu do zakładu, przekazuje telefoniczne dyspozycje, rozpowszechnia plotki. Są więc wrogie ośrodki. [...] Wróg nie może liczyć na rozbięcie. Zwrócić się do klasy robotniczej, aby demagogów, plotkarzy i dywersantów oddała w ręce organów porządkowych” (Eisler, Trepczyński, 1991, s. 97).

¹⁶ Zgodnie z zaleceniem Gomułki broń miała być użyta w następujący sposób: „Po ostrzeżeniach głosem i oddaniu salwy w górę strzelać w nogi. Kierownictwo MON wprowadziło tzw. bezpieczniki, zgodnie z którymi po salwie ostrzegawczej w górę miano strzelać najpierw pod nogi (w ziemię), dopiero potem celować w nogi” (Nalepa, 1990, s. 91).

Podsumowanie

Analiza dostępnego materiału badawczego oraz postawione we wstępnych rozważaniach supozycje badawcze skłoniły do sformułowania następujących wniosków końcowych:

1. Cykle wydawnicze PKF przypadające na okres dziejów w latach 1957–1970 wyznaczały wydarzenia o charakterze państwowym. Dominantą polityczną badanego okresu stały się relacje z następujących wydarzeń o charakterze państwowym: a) święto pracy, b) święto 22 lipca, c) zjazdy partyjne. W czasie obrazowania powyższych uroczystości uwidaczniały się w PKF następujące tendencje: zarówno obchody świąt państwowych, jak również sposób relacjonowania obrad zjazdowych miały charakter totalny. Stosowane strategie komunikacyjne miały na celu legitymizację władz partyjno-państwowych.
2. W trakcie obchodów millenijnych komunikaty polityczne formułowane przez aparat nadawczy PKF w odniesieniu do przedstawicieli Kościoła katolickiego były jednoznacznie negatywne. W komunikatach politycznych stosowano leksemmy o negatywnej konotacji.
3. Komunikaty polityczne prezentowane przez władze partyjno-państwowe w okresie kryzysów politycznych nacechowane były wrogością do strajkujących, stosowano negatywne epitety nazywając strajkującymi mętami. Konstrukcja komunikatów politycznych prezentowanych w PKF zbieżna była z relacjami strajków znajdujących się na łamach organów prasowych PZPR. Działania władz partyjno-państwowych w odniesieniu do strajkujących motywowane były przez decydentów partyjnych działaniami wrogów politycznych.
4. Strategie komunikacyjne odnoszące się do obrazowania ówczesnego I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki polegały na pokazywaniu Gomułki z przybliżonego planu. Przedstawiciele PKF mieli również dostosowane specjalne stanowiska do realizacji materiałów filmowych w bezpośrednim sąsiedztwie I sekretarza np. na trybunie honorowej.

Bibliografia

- Archiwum Akt Nowych, Dokumenty zjazdowe, Zespół: Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, sygn. 237/XIX-133.
- Archiwum Akt Nowych, Instrukcje przed zjazdem, Zespół: Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, sygn. 237/XIX-134.
- Archiwum Akt Nowych, Notatka o Polskiej Kronice Filmowej z roku 1957, zesp. Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, sygn. 237/XIX-303.
- Brodala M., Lisiecka A., Rudzikowski T. (2001), *Przebudować człowieka. Komunistyczne wysiłki zmiany mentalności*, Warszawa.
- Cieśliński M. (2006), *Piękniej niż w życiu. Polska Kronika filmowa 1944–1994*, Warszawa.
- Eisler J. (1991), *Marzec 1968 – geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa.
- Eisler J., Trępczyński S. (1991), *Grudzień 70. Wewnątrz Białego Domu*, Warszawa.
- Fijałkowska B. (2001), *Partia wobec religii i Kościoła w PRL*, Olsztyn.

- Filmoteka Narodowa, *I Maja*, KR, nr 19A/66.
- Filmoteka Narodowa, *1000-lecie w Poznaniu*, KR, nr 17A/66.
- Filmoteka Narodowa, *Defilada Tysiąclecia*, KR, nr 31A/66.
- Filmoteka Narodowa, *Gdańsk, Gdynia*, KR, nr 50B/70.
- Filmoteka Narodowa, *Obrady sejmu*, KR, nr 16A/68.
- Filmoteka Narodowa, *Powrót Kardynała Wyszyńskiego*, KR, nr 46/56.
- Filmoteka Narodowa, *Przemówienie I Sekretarza KC Władysława Gomułki*, KR, nr 12B/68.
- Filmoteka Narodowa, *Stanowisko partii*, KR, nr 12B/68.
- Filmoteka Narodowa, *Święto pracy*, KR, nr 19A/65.
- Filmoteka Narodowa, *Więcej jedwabiu*, KR, nr 45B/58.
- Grębecka Z. (2009), *Nowa świecka tradycja, czyli rytuały PRL-u*, w: *PRL w klimacie absurdu*, red. Z. Grębecka, Warszawa.
- Karwat M. (2006), *O złośliwej dyskredytacji: manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*, Warszawa.
- Kisielewski S. (1979), *Na czym polega socjalizm? Stosunki Kościół-państwo w PRL*, Paryż.
- Krzemiński I. (1998), *Antysemityzm, socjalizm, i nowa świadomość. Długofalowe konsekwencje Marca 68*, w: *Marzec 1968 – trzydzieści lat później*, t. 1, red. M. Kula, P. Osęka, M. Zaremba, Warszawa.
- Landau Z. (1995), *Polska Gomułki*, Warszawa.
- Lubelski T. (2003), *Encyklopedia Kina*, Kraków.
- Mazur M. (2004), *Polityczne kampanie prasowe w okresie rządów Władysława Gomułki*, Lublin.
- Nalepa J. (1990), *Wojsko polskie w grudniu 1970*, Warszawa.
- Perloff R. (2014), *The Dynamics of Persuasion. Communication and Attitudes in the 21st Century*, New York–London.
- Pietraś M. (2006), *Aksjologiczne elementy polityki*, w: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Rokicki K. (2011), *Apodyktyczny Szef. Władysław Gomułka podwładni*, w: *Władza w PRL. Ludzie i mechanizmy*, red. K. Rokicki, R. Spalek, Warszawa.
- Rozmowa z Heleną Lemańską przeprowadzona w dniu 11–13 lutego 2016 roku.
- Rozmowa z Piotrem Halbesztatem przeprowadzona w dniu 28 marca 2016 roku – zapis rozmowy w zbiorach prywatnych autora artykułu.
- Stola D. (2000), *Kampania antysyjonistyczna*, Warszawa.